

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXVII.

Fasc. 11.

SZILVIA HORVÁTH

Emissionhandel in der Europäischen Union



SZEGED
2005

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

SZTE Egyetemi Könyvtár



J000440780

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged



Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY
PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.
ISSN 0563-0606 Acta Jur.

X 137 1 1

I.

1. Rahmenübereinkommen über die Klimaänderungen

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC¹), als die erste internationale Maßnahme für die Bekämpfung des Klimawandels, wurde im Mai 1992 angenommen und trat im März 1994 in Kraft. Die Europäische Gemeinschaft hat das Rahmenübereinkommen am 15. Dezember 1993 mit dem Beschluss vom Rat 94/69/EG ratifiziert, der am 21. März 1994 in Kraft getreten ist. Nach diesem Übereinkommen sind alle Unterzeichnerstaaten verpflichtet, *nationale Programme* zur Verringerung der Treibhausgasemissionen auszuarbeiten und *regelmäßige Berichte* vorzulegen; ferner wurde darin gefordert, dass die Unterzeichnerstaaten aus den Industrieländern² im Gegensatz zu den Entwicklungsländern ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 stabilisieren. Dieses Ziel war jedoch nicht verbindlich. Die EU hat diese Forderung dadurch erreicht, dass sie ihren Emissionsausstoß zwischen 1990 und 2000 um 3,3 % gesenkt hat. Diese Verringerung bedeutet auch, dass die EU auf dem Weg zur Erreichung ihres 8 %igen Emissionsverringerungsziels von Kyoto voran gekommen ist. Allerdings nahmen die Emissionen zwischen 1999 und 2000 um 0,3 % und zwischen 2000 und 2001 um 1 % zu. Somit ergibt sich für 2001, dem jüngsten Jahr, für das Zahlen vorliegen, dass die Treibhausgasemissionen der EU um 2,3 % unter dem Niveau von 1990 lagen.

Ein Großteil der anfänglichen Fortschritte war durch einen starken Emissionsrückgang in Deutschland (Reduzierung um 18,3 % – die Hälfte davon war Schätzungen zufolge auf die wirtschaftliche Umstrukturierung im ehemaligen Ostdeutschland zurückzuführen), im Vereinigten Königreich (Rückgang um 12 % – ein Teil davon als Folge der Umstellung von Kohle auf Gas) und in Luxemburg (Senkung um 44,2 %, überwiegend infolge der Umstrukturierung der Stahlindustrie) bedingt.

¹ Umfassende Informationen zum UNFCCC und dem Protokoll von Kyoto können unter folgender Internet-Adresse abgerufen werden: <http://unfccc.int>. (UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change).

² Das Übereinkommen über die Klimaänderungen teilt die Länder in zwei Hauptgruppen: Industrieländer (Anhang-I-Länder) und die übrigen Nicht-Anhang-I-Länder. Zu den Anhang-I-Ländern gehören die 24 relativ wohlhabenden Industrieländer, die 1992 Mitglieder der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) waren, die 15 Mitgliedstaaten der EU und 11 Schwellenländer, einschließlich Russland.

Branchenbezogen wurden die Emissionen seit 1990 in der verarbeitenden Industrie und in der Energiewirtschaft (Strom- und Wärmegewinnung) sowie die Emissionen aus kleinen Verbrennungsanlagen, einschließlich der Haushalte, gesenkt. Im Gegensatz dazu nahm der CO₂-Ausstoß im Verkehrssektor zwischen 1990 und 2000 um 18 % zu und machte 21 % der gesamten Treibhausgasemissionen aus.

Durch die Differenzierung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern anerkennt das Übereinkommen über Klimaänderungen, dass die Industrieländer für den Großteil der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind und auch über die institutionellen und finanziellen Kapazitäten für deren Verringerung verfügen. Die Vertragsparteien kommen jährlich zu einer Sitzung zusammen, um die Fortschritte zu überprüfen und weitere Maßnahmen zu erörtern; es wurden eine Reihe von weltweiten Überwachungs- und Berichtsmechanismen festgelegt, um die Entwicklung der Treibhausgasemissionen zu verfolgen.

2. Das Kyotoer Protokoll

Bereits 1994 war anerkannt worden, dass die ursprünglichen Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens über Klimaänderungen nicht ausreichen würden, um den weltweiten Anstieg der Treibhausgasemissionen zu stoppen. Am 11. Dezember 1997 gingen die Regierungen einen Schritt weiter und nahmen in der japanischen Stadt Kyoto ein Protokoll zum Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen an. Das Protokoll von Kyoto, das auf dem UNFCCC-Übereinkommen aufbaut, legt rechtlich verbindliche Grenzen für die Treibhausgasemissionen in den Industrieländern fest und sieht innovative, marktwirtschaftliche Umsetzungsmechanismen vor, durch die die Kosten der Emissionsreduzierung niedrig gehalten werden sollen.

Nach dem Protokoll müssen Industrieländer während des ersten „Verpflichtungszeitraums“ von 2008–2012 die Emissionen von sechs Treibhausgasen³ im Durchschnitt um 5,2 % unter die Werte von 1990 senken. Für die Entwicklungsländer gibt es keine Emissionsreduzierungsziele.

Man hat sich für einen fünfjährigen Verpflichtungszeitraum statt für ein einziges Zieljahr entschieden, um jährliche Emissionsschwankungen auszugleichen, die auf unkontrollierbare Faktoren wie das Wetter zurückgehen. Mit den internationalen Verhandlungen über einen zweiten Verpflichtungszeitraum nach 2012 im Rahmen des Protokolls von Kyoto sollten dieses Jahr (2005) begonnen werden.

Die Verpflichtungen wurden vom 16. Februar 2005 mit dem Inkrafttreten des Protokolls von Kyoto rechtlich verbindlich. Damit das Protokoll in Kraft getreten ist, mussten mindestens 55 Vertragsparteien des Übereinkommens über

³ CO₂ (das wichtigste Treibhausgas), Stickoxyd, teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid.

Klimaänderungen das Protokoll ratifizieren und müssen dazu die Industrieländer (Anhang-I-Länder) gehören, auf die 1990 mindestens 55 % der CO₂-Emissionen entfielen. Bis zur Ratifizierung von Russland haben 111 Länder das Protokoll von Kyoto ratifiziert, so dass die erste Schwelle erreicht wurde. Allerdings entfielen ohne Russland auf die Anhang-I-Länder nur 44,2 % der CO₂-Emissionen⁴. (Der EU-Anteil beträgt 24,2 %). Mit der Ratifizierung durch Russland, auf das 17,4 % der weltweiten CO₂-Emissionen im Jahr 1990 entfielen, ist es möglich geworden, dass das Protokoll von Kyoto am 90. Tag (am 16. Februar 2005) nach der letzten nötigen Ratifizierung in Kraft tritt. Vier Anhang-I-Länder haben das Protokoll bisher nicht ratifiziert: Australien, Liechtenstein, Monaco und die Vereinigten Staaten. Die USA mit einem Anteil von 36,1 % hat das Protokoll bis heute nicht ratifiziert, die drei übrigen Länder machen zusammen nur einen Anteil von 2,1 % aus. Nach dem Rückzug der Vereinigten Staaten vom Kyoto-Protokoll Anfang 2001 hing das Inkrafttreten des Protokolls von Russland ab, das wie angekündigt das Protokoll am 17. November 2004 ratifiziert hat.

Nach der Annahme des Protokolls von Kyoto gingen die Verhandlungen über die Details der darin vorgesehenen Mechanismen und über die Umsetzungsregeln weiter. Die abschließenden Verhandlungen gingen mit den Übereinkommen von Marrakesch 2001 zu Ende. Insbesondere nach dem Rückzug der USA kam der EU eine bedeutende Rolle dabei zu, die Verhandlungen über das Protokoll von Kyoto zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Das *Protokoll von Kyoto* wurde also im Dezember 1997 von der 3. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) angenommen. Seine Bedeutung ergibt sich daraus, daß in ihm für die Treibhausgasemissionen der Industriestaaten Grenzwerte festgelegt worden sind. Am 31. Mai 2002 ratifizierten die EU und alle ihre Mitgliedstaaten das Protokoll von Kyoto, so ist die Europäische Gemeinschaft Vertragspartei des UNFCCC und Unterzeichner des Protokolls von Kyoto. Sie gehört zu den 39 Vertragsparteien,⁵ die einem absoluten Grenzwert für Emissionen zugestimmt haben und darf somit am internationalen Handel mit Emissionen nach dem Protokoll teilnehmen. Sie hat sich in diesem Zusammenhang dazu verpflichtet, die Emissionen von sechs Treibhausgasen im Zeitraum 2008–2012 um 8 % gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren.⁶ In der Praxis erfordert dies eine Reduzierung von schätzungsweise 14 % gegenüber den „Business-as usual-Prognosen“.⁷

⁴ Siehe http://unfccc.int/resource/kpthermo_if.html

⁵ Die Vertragsparteien sind in Anlage B des Protokolls von Kyoto aufgeführt.

⁶ Bei der Reduzierung um 8 % sollten auch Senken berücksichtigt werden. Als „Senken“ werden Bereiche bezeichnet, wie zum Beispiel Wälder, die Kohlendioxid aus der Atmosphäre aufnehmen. Letztendlich sterben natürlich auch Bäume ab und zersetzen sich, wobei wieder Treibhausgase an die Atmosphäre abgegeben werden. Auch kann Holz als Brennstoff eingesetzt werden, wobei Kohlendioxid an die Atmosphäre abgegeben wird. Infolge ihres „vergänglichen“

3. Die „Lastenteilungsvereinbarung“⁸

Gemäß Artikel 4 des Protokolls von Kyoto⁹ kann die EU ihre Reduktionsziele unter den Mitgliedstaaten unter der Voraussetzung aufteilen, daß die Gesamtreduktionsmenge für die Europäische Gemeinschaft mindestens 8 % erreicht. Eine politische Einigung über diese weitere Aufteilung wurde im Juni 1998 erzielt und wird als „Lastenteilungsvereinbarung“¹⁰ bezeichnet. Bei Ratifizierung des Protokolls durch die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten müssen diese die weiter aufgeteilten Zielmengen dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen offiziell mitteilen. Die „Lastenteilungsvereinbarung“ engt allerdings die Anwendung der „flexiblen Mechanismen“ des Protokolls von Kyoto durch die Mitgliedstaaten oder durch die Europäische Gemeinschaft nicht ein.

Das Protokoll führte zudem *drei neue internationale marktwirtschaftliche Mechanismen* ein, die als „flexible Mechanismen“ bzw. „Kyoto-Mechanismen“ bezeichnet werden und wesentliche Bestandteile des Protokolls darstellen. Diese sind: der Emissionshandel, die gemeinsame Umsetzung und der Mechanismus für die umweltverträgliche Entwicklung. Ziel ist die kostengünstige Umsetzung des Protokolls. Einer dieser Mechanismen: der Emissionshandel besteht darin, daß es ab dem Jahre 2008 möglich sein soll, auf internationalem Ebene mit Treibhausgasemissionen („Handel mit Emissionen“)¹¹ zu handeln.¹²

Charakters und beträchtlicher methodischen Unsicherheiten hinsichtlich der Messung von Absorptions- und Emissionswerten sind noch umfangreiche Untersuchungen zu den Senken erforderlich.

⁷ Nähere Angaben finden sich in Abschnitt 2 von KOM(1999)230 vom 19.05.1999: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – „Vorbereitungen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls“.

⁸ Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM (2000) 87 endgültig.

⁹ (1) Ist zwischen in Anlage I aufgeführten Vertragsparteien eine Vereinbarung getroffen worden, ihre Verpflichtungen nach Artikel 3 gemeinsam zu erfüllen, so wird angenommen, daß sie diese Verpflichtungen erfüllt haben, sofern die Gesamtmenge ihrer zusammengefaßten anthropogenen Emissionen der in Anlage A aufgeführten Treibhausgase in Kohlendioxid-äquivalenten die ihnen zugeteilten Mengen, berechnet auf der Grundlage ihrer in Anlage B niedergelegten quantifizierten Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsverpflichtungen und in Übereinstimmung mit Artikel 3, nicht überschreitet. Das jeder der Parteien der Vereinbarung zugeteilte Emissionsniveau wird in der Vereinbarung festgelegt.

¹⁰ Die maßgeblichen Anteile je Mitgliedstaat sind im Anhang I zu KOM (1999)230 endg. vom 19.05.1999 aufgeführt.

¹¹ Artikel 17 des Protokolls von Kyoto. „Die Konferenz der Vertragsparteien legt die maßgeblichen Grundsätze, Modalitäten, Regeln und Leitlinien, insbesondere für die Kontrolle, die Berichterstattung und die Rechenschaftslegung beim Handel mit Emissionen, fest. Die in Anlage B aufgeführten Vertragsparteien können sich an dem Handel mit Emissionen beteiligen, um ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 zu erfüllen. Ein derartiger Handel erfolgt ergänzend zu den im eigenen Land ergriffenen Maßnahmen zur Erfüllung der quantifizierten Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsverpflichtungen aus Artikel 3.“

Nach der Mitteilung der Europäischen Kommission vom Mai 1999 nahmen die Kohlendioxidemissionen dermassen zu, dass es den Bedarf an „nachhaltigen politischen Maßnahmen“ hervorhob und diese Tendenz „ohne weitergehende Maßnahmen bedeuten würde, daß die Forderung nach ‚nachweisbaren Fortschritten‘ bis 2005 gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Protokolls von Kyoto und die EU-Verpflichtung zu einer Reduzierung um 8 % nicht erfüllt werden“.

II.

1. Die Richtlinie über den gemeinschaftlichen Handel mit den CO₂-Einheiten

Mit der Richtlinie 2003/87/EG,¹³ die vom Europäischen Parlament am 2. Juli 2003 und vom Rat am 22. Juli 2003 gebilligt wurde, wurde ein gemeinschaftsweites System für den Handel mit Treibhausgasemissions-zertifikaten geschaffen, das ab dem Jahr 2005 gilt.

Die Richtlinie ist ein wichtiges Instrument der gemeinschaftlichen Klimapolitik und dient dem Ziel, die Verringerung der Treibhausgasemissionen auf kostenwirksame und wirtschaftlich effiziente Art und Weise zu fördern. Deshalb muss sichergestellt werden, dass das System für den Handel mit Treibhausgasemissionen positive Auswirkungen auf die Umwelt hat. Die nationalen Zuteilungspläne, als Ausgangspunkte des Systems dienen der Erreichung dieses Ziels.

Der Ausgangspunkt dieses Systems ist der *ationale Zuteilungsplan*, der gemäß Artikel 9 der Richtlinie von jedem Mitgliedstaat in regelmäßigen Abständen erstellt werden muss. Auf objektiven und transparenten Kriterien, einschließlich der in Anhang III der Richtlinie aufgelisteten Kriterien, basieren. Die ersten nationalen Zuteilungspläne mussten die Mitgliedstaaten bis zum 31. März 2004 veröffentlichen und der Kommission sowie den anderen Mitgliedstaaten mitteilen. Für die neulich beigetretenen Mitgliedstaaten galt die Verpflichtung zur Veröffentlichung und Mitteilung der nationalen Zuteilungspläne ab dem Beitrittsdatum. Der gemäß der Richtlinie vorgelegte Zuteilungsplan legt die Aufteilung der geplanten CO₂-Emissionsbegrenzungen auf die verschiedenen Sektoren und für die am Emissionhandel beteiligten Industrie fest. Europarechtlich verbindliche Grundlage der Zuteilungspläne sind

¹² Die beiden anderen Mechanismen - Joint Implementation (gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen) und Clean Development Mechanism (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung) – ermöglichen die Übertragung von Emissionsreduktionseinheiten, die bei Vorhaben zur Emissionsminderung in anderen Ländern erworben wurden.

¹³ ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32.

die im so genannten Burden-Sharing Agreement festgelegten nationalen Minderungspflichten für die sechs Treibhausgase.¹⁴

Durch die Möglichkeit des Handels mit Emissionsrechten sind die Unternehmen in der Lage, ihre Produktion kostenminimal an die Begrenzung der Treibhausgasemissionen anzupassen. Für die unter das Handelssystem fallenden Sektoren: Industrie und Energiewirtschaft ist also zu erwarten, dass mit Einführung des Emissionhandels ihre Kosten zur Erfüllung der zugesagten Minderungen nicht über denen liegen, die bei der Umsetzung der Klimaschutzvereinbarung angefallen wären. Die Einführung des Emissionhandels ist im Vergleich zu anderen Instrumenten – unter der Voraussetzung einer Beibehaltung der vereinbarten Ziele – eher wachstumsfördernd als – mindernd, so dass absolute Arbeitsplatzverluste in der Gesamtwirkung unwahrscheinlich sind.

2. Die in Anhang III aufgeführten Kriterien

Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG enthält 11 Kriterien für die nationalen Zuteilungspläne. Diese Kriterien sind zu ordnen, ob ihre Anwendung obligatorisch oder fakultativ ist. Ein zweiter Weg zur Kategorisierung der Kriterien besteht darin, danach zu unterscheiden, ob sie bei der Zuteilung von Zertifikaten auf Ebene aller erfassten Anlagen, auf Ebene der Tätigkeiten/Sektoren oder auf Ebene der Anlagen angewandt werden. Diesbezüglich ist es Tatsache, dass Kriterien auf verschiedenen Ebenen angewandt werden und sich mit unterschiedlichen Fragen wie beispielsweise technischen Aspekten und Fragen von Gemeinschaftsrecht/-politik befassen.

3. Kriterium 1 – Kyoto-Verpflichtungen

Die Gesamtmenge der Zertifikate, die im jeweiligen Zeitraum zugeteilt werden sollen, muss mit der in der Entscheidung 2002/358/EG und im Kyoto-Protokoll enthaltenen Verpflichtung des Mitgliedstaats zur Begrenzung seiner Emissionen in Einklang stehen unter Berücksichtigung des Anteils der Gesamtemissionen, dem diese Zertifikate im Vergleich zu Emissionen aus Quellen entsprechen, die nicht unter diese Richtlinie fallen, sowie der nationalen energiepolitischen Maßnahmen. Ferner sollte sie dem nationalen Klimaschutzprogramm entsprechen. Bis 2008 muss die Menge so groß sein, dass sie mit einem Weg zur Erreichung oder Übererfüllung der Zielvorgaben jedes Mitgliedstaats gemäß der Entscheidung 2002/358/EG und dem Kyoto-Protokoll vereinbar ist.

Für neue Mitgliedstaaten, die in der Entscheidung nicht erwähnt werden, ist der Bezugspunkt für dieses Kriterium die jeweilige Zielvorgabe gemäß dem

¹⁴ Emissionhandel und Nationaler Allokationsplan (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Kommentar zur Umweltpolitik, 2004. März, Nr. 2.). – Entscheidung des Europäischen Rates vom 25. April 2002, 2002/358/EG.

Kyoto-Protokoll. Ferner kann auch die nationale Energiepolitik zu einer Anpassung des relativen Beitrags zu den klimapolitischen Verpflichtungen führen. Hat ein Mitgliedstaat sich dazu verpflichtet, Kernkraftwerke auf seinem Hoheitsgebiet schrittweise stillzulegen, sind Maßnahmen erforderlich, um den Elektrizitätsbedarf zu decken. Ein schrittweiser Ausstieg aus der Kernkraft kann zu einer Zunahme der Treibhausgasemissionen führen, rechtfertigt aber nicht, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aufgrund der Entscheidung 2002/358/EG nicht erfüllt.

Kriterium 1 ist größtenteils obligatorisch und muss bei der Bestimmung der Gesamtmenge der Zertifikate angewandt werden.

Die Mitgliedstaaten müssen nachweisen, dass die gewählte Gesamtmenge der Zertifikate mit der Erreichung oder Übererfüllung der Zielvorgaben von Kyoto vereinbar ist, wobei einerseits der Anteil dieser Zuteilungen an den Gesamtemissionen im Vergleich zu Emissionen aus Quellen, die nicht unter die Richtlinie fallen, sowie andererseits die nationale Energiepolitik zu berücksichtigen sind. Die Mitgliedstaaten müssen den gewählten Weg zur Erreichung oder Übererfüllung des gemäß der Entscheidung 2002/358/EG und des Kyoto-Protokolls festgelegten Ziels beschreiben und darlegen, wie dafür gesorgt wird, dass die geplante Zuteilung mit dem Weg abgestimmt ist.

Ein erstes Element, das bei der Entscheidung über die Gesamtmenge berücksichtigt werden sollte, ist der Anteil der Emissionen der erfassten Anlagen an den Gesamtemissionen. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Ermittlung dieses Anteils die aktuellsten verfügbaren Daten verwenden. Falls ein Mitgliedstaat von dem ermittelten Anteil signifikant abweicht, ist dies zu begründen. Dies wäre beispielsweise durch Hinweise auf wahrscheinliche strukturelle Änderungen in der Wirtschaft und der nationalen Energiepolitik möglich. Auch die Notwendigkeit der Vereinbarkeit mit der nationalen Energiepolitik kann zu einer Zu- oder Abnahme des Anteils führen. Mitgliedstaaten, die im betreffenden Zeitraum einen schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie vornehmen, können den Anteil erhöhen, sofern der Umstieg nicht dank kohlenstofffreier Alternativen erfolgt. Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, den Anteil erneuerbarer Energiequellen, der Kraft/Wärme-Kopplung oder anderer Formen kohlenstoffarmer bzw. kohlenstofffreier Kraft- und Wärmeproduktion zu erhöhen, sollten den Anteil verringern. Die Kommission erinnert daran, dass alle Mitgliedstaaten, einschließlich der künftigen Mitgliedstaaten, sich im Rahmen der Richtlinie 2001/77/EG¹⁵ zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt dazu verpflichtet haben, den Anteil erneuerbarer Energiequellen an der Stromerzeugung zu erhöhen.

Die Gesamtmenge der Zertifikate, die für unter das Handelssystem fallende Anlagen zugeteilt werden können, muss mit der prognostizierten Zu- bzw. Abnahme bei nicht erfassten Tätigkeiten vereinbar sein. Deshalb sollten die

¹⁵ ABI. L 283 vom 27.10.2001, S. 33.



Mitgliedstaaten eindeutige, realistische und gerechtfertigte Projektionen der Wirksamkeit von Maßnahmen in Bezug auf Tätigkeitsbereiche vorlegen, die nicht durch den nationalen Zuteilungsplan erfasst sind. Ferner sollten die Mitgliedstaaten zusätzliche politische und sonstige Maßnahmen zur Bekämpfung der Emissionen aufgrund nicht erfasster Tätigkeiten einführen, damit alle relevanten Sektoren einen Beitrag zur Erfüllung des gemäß der Entscheidung 2002/358/EG und des Kyoto-Protokolls festgelegten Ziels leisten.

Als Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls können die Mitgliedstaaten die Mechanismen gemäß den Artikeln 6, 12 und 17 (Joint Implementation, Mechanismus für eine umweltverträgliche Entwicklung und internationaler Emissionshandel) anwenden, um damit einen Beitrag zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Zeitraum 2008–2012 zu leisten. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, diese Mechanismen anzuwenden, so kann er die durchschnittlichen Jahresemissionen, die gemäß der Entscheidung 2002/358/EG und dem Kyoto-Protokoll im Zeitraum 2008–2012 zulässig sind, anpassen. Der betreffende Mitgliedstaat muss eine beabsichtigte Verwendung der Kyoto-Mechanismen in seinem nationalen Zuteilungsplan begründen. Die Kommission stützt sich bei ihrer Bewertung insbesondere auf den Stand der Arbeiten im Zusammenhang mit einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften bzw. Durchführungsbestimmungen.

Die Mitgliedstaaten müssen die Gesamtmenge der Zertifikate auf der Grundlage des Anteils der Emissionen der erfassten Anlagen an den Gesamtemissionen bestimmen. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Ermittlung dieses Anteils die aktuellsten verfügbaren Daten verwenden. Falls ein Mitgliedstaat von dem ermittelten Anteil signifikant abweicht, sollte er Gründe hierfür angeben. Die Absicht zur Anwendung der Kyoto-Mechanismen ist ebenfalls zu begründen.

4. Kriterium 2 – Bewertungen der Emissionsentwicklung

Die Gesamtmenge der Zertifikate, die zugeteilt werden sollen, muss vereinbar sein mit Bewertungen der tatsächlichen und der erwarteten Fortschritte bei der Erbringung des Beitrags der Mitgliedstaaten zu den Verpflichtungen der Gemeinschaft gemäß der Entscheidung 93/389/EWG.

Gemäß der Entscheidung 93/389/EWG über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft¹⁶ nimmt die Kommission jährlich eine Bewertung der tatsächlichen und der erwarteten Emissionen der Mitgliedstaaten, aufgeschlüsselt nach Gesamtwert, Sektoren und Treibhausgas, vor. Diese Bewertungen werden in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten vorbereitet. Kriterium 2 soll gewährleisten, dass die Gesamtmenge der Zertifikate mit bereits vorliegenden,

¹⁶ABl. L 167, 9.7.1993, S. 31, geändert durch die Entscheidung 1999/296/EG (ABl. L 117 vom 5.5.1999, S. 35)

öffentlich zugänglichen, objektiven Bewertungen der tatsächlichen und der erwarteten Emissionen übereinstimmt.

Die Entscheidung 93/389/EWG wurde Anfang 2004 aufgehoben und durch die Entscheidung 2004/156/EG zur Festlegung von Leitlinien für Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen gemäss der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

Kriterium 2 ist obligatorisch und muss bei der Bestimmung der Gesamtmenge der Zertifikate angewandt werden.

Die Kommission nimmt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Bewertungen im Rahmen der Entscheidung 93/389/EWG vor. Diese Bewertungen erfassen neue Entwicklungen bei den tatsächlichen Emissionen und den erwarteten Emissionen für den Zeitraum 2008-2012, aufgeschlüsselt nach Gesamtwert, Sektoren und Treibhausgas, vor.

Die Vereinbarkeit mit Bewertungen gemäß der Entscheidung 93/389/EWG gilt als gewährleistet, wenn die Gesamtmenge der Zertifikate, die für erfasste Anlagen zugeteilt werden sollen, nicht höher liegt als unter Berücksichtigung der in den Bewertungen erfassten, tatsächlichen und erwarteten Emissionen erforderlich wäre. Diese Vereinbarkeit gilt dagegen nicht als gewährleistet, wenn ein Mitgliedstaat beabsichtigt, Zertifikate in einer Gesamtmenge zuzuteilen, die höher liegt als die in der Bewertung für den relevanten Zeitraum beschriebenen tatsächlichen oder erwarteten Emissionen aus erfassten Anlagen. Die Vereinbarkeit mit Bewertungen gemäß der Entscheidung 93/389/EWG gilt als gewährleistet, wenn die Gesamtmenge der Zertifikate, die erfassten Anlagen zugeteilt werden sollen, nicht höher liegt als die in den Bewertungen beschriebenen tatsächlichen und erwarteten Emissionen.

5. Kriterium 3 – Potenzial zur Verringerung der Emissionen

Die Mengen der Zertifikate, die zugeteilt werden sollen, müssen mit dem Potenzial – auch dem technischen Potenzial – der unter dieses System fallenden Tätigkeiten zur Emissionsverringerung in Einklang stehen. Die Mitgliedstaaten können bei ihrer Aufteilung von Zertifikaten die durchschnittlichen Treibhausgasemissionen je Erzeugnis in den einzelnen Tätigkeitsbereichen und die in diesen Tätigkeitsbereichen erreichbaren Fortschritte zugrunde legen.

Der Begriff „Potenzial“ wurde nicht näher bestimmt und sollte deshalb nicht auf das technologische Potenzial begrenzt werden, sondern kann unter anderem auch das wirtschaftliche Potenzial einbeziehen. Da die technischen Optionen für die Verringerung der Emissionen um eine Tonne Kohlendioxid und die entsprechenden Kosten je nach Tätigkeit variieren, kann bei der Zuteilung berücksichtigt werden, dass die Emissionsverringerung in bestimmten Fällen zu niedrigeren Kosten erreicht werden kann. Daraus ergibt sich, dass bei Tätigkeitsbereichen, bei denen eine kostengünstigere Verringerung möglich ist, mehr verlangt werden kann als in Bereichen, bei denen die entsprechenden Kosten höher liegen.

Kriterium 3 ist teilweise obligatorisch. Es muss bei der Bestimmung der Gesamtmenge der Zertifikate angewandt werden, während dies bei der Bestimmung der Mengen pro Tätigkeitsbereich frei steht.

Die Mitgliedstaaten sollten die Gesamtmenge der aufgrund der Anwendung dieses Kriteriums zugeteilten Zertifikate bestimmen, indem sie das Emissionsverringierungspotenzial der unter das System fallenden Tätigkeitsbereiche mit dem Potenzial nicht erfasster Tätigkeitsbereiche vergleichen. Das Kriterium gilt als eingehalten, wenn bei der Zuteilung die relativen Unterschiede zwischen dem Potenzial der erfassten und der nicht erfassten Tätigkeitsbereiche berücksichtigt sind.

Die Mitgliedstaaten können das Kriterium auch anwenden, um getrennte Mengen für einzelne Tätigkeitsbereiche zu bestimmen. Dabei ist jeweils das Emissionsverringierungspotenzial einzelner unter das System fallender Tätigkeitsbereiche zu vergleichen. Wendet ein Mitgliedstaat das Kriterium zur Bestimmung getrennter Mengen pro Tätigkeitsbereich an, so gilt das Kriterium als erfüllt, wenn bei der Zuteilung die relativen Unterschiede bezüglich des Potenzials einzelner erfasster Tätigkeitsbereiche berücksichtigt werden.

Im Gegensatz zu Kriterium 7, bei dem Benchmarks zur Bestimmung der Menge der Zertifikate pro Anlage verwendet werden können, würden Benchmarks bei diesem Kriterium angewandt, um die Menge der Zertifikate pro Tätigkeitsbereichen zu bestimmen.

Zu unterscheiden ist auch zwischen dem technologischen und dem sonstigen Emissionsverringierungspotenzial. Die Möglichkeiten zur Verwirklichung des technologischen Potenzials zur Emissionsverringierung innerhalb eines gegebenen Handelszeitraums sind von Faktoren wie der Zeit, der wirtschaftlichen Machbarkeit und den geltenden rechtlichen Bestimmungen abhängig.

Die Mitgliedstaaten sollten berücksichtigen, dass bestimmte Maßnahmen kurzfristige Auswirkungen auf die Emissionen haben, während andere längere Anlaufzeiten benötigen und von Investitionszyklen abhängen können. Die Berücksichtigung des Potenzials von Maßnahmen mit einer Anlaufzeit, die über die Dauer eines Handelszeitraums hinausgeht, schafft für die Betreiber Anreize, frühzeitig zu handeln.

Das wirtschaftliche Potenzial zur Verringerung von CO₂-Emissionen sollte auf der Grundlage der Kosten für die Verringerung um eine Tonne CO₂-Äquivalent und nicht auf der Grundlage der wirtschaftlichen Ertragsfähigkeit einzelner Unternehmen oder Anlagen ermittelt werden, die unter den betreffenden Tätigkeitsbereich fallen.

Die Mitgliedstaaten können bei der Bewertung des Potenzials von Tätigkeitsbereichen die Referenzdokumente für die besten verfügbare Techniken (BREF) zugrunde legen. Als „beste“ verfügbare Technik gilt eine Technik mit besonderer Wirksamkeit im Hinblick auf das Erreichen eines hohen allgemeinen Niveaus des Umweltschutzes. Deshalb besteht nicht immer

absolute Kohärenz zwischen der Verwendung einer besten verfügbaren Technik und der Leistung einer Anlage im Hinblick auf die erfassten Emissionen.

Die Mitgliedstaaten sollten in ihren nationalen Zuteilungsplänen darlegen, anhand welcher Methoden sie das Potenzial zur Emissionsverringerung bewerten. Als Grundlage sollte hierbei vorzugsweise eine eigens für den nationalen Zuteilungsplan durchgeführte Studie dienen. Lassen besondere Umstände und die Zeitplanung eine solche Studie bei der Ausarbeitung des nationalen Zuteilungsplans nicht zu, so können aktuelle vorliegende Bewertungen und sekundäre Quellen. Die Mitgliedstaaten sollten angeben, welche Quellen verwendet wurden, und die angewandten Methoden und die Ergebnisse zusammenfassen. Ein Mitgliedstaat muss dieses Kriterium bei der Bestimmung der Gesamtmenge der Zertifikate anwenden. Ein Mitgliedstaat kann dieses Kriterium bei der Bestimmung der Menge der Zertifikate pro Tätigkeitsbereich anwenden.

6. Kriterium 4 – Übereinstimmung mit anderen Rechtsvorschriften

Kriterium 4 betrifft die Beziehung zwischen Zuteilungen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG und allen anderen rechtlichen und politischen Instrumenten der Gemeinschaft. Die Vereinbarkeit zwischen der Zuteilung von Zertifikaten und anderen Rechtsvorschriften wird als Anforderung eingeführt, um sicherzustellen, dass die Zuteilung Bestimmungen anderer Rechtsvorschriften nicht zuwiderläuft. Im Prinzip sollten keine Zertifikate zugeteilt werden, wenn erfasste Emissionen aufgrund anderer Rechtsvorschriften auch unabhängig von der Einführung des Systems für den Emissionshandel verringert werden mussten bzw. in Zukunft verringert werden müssen. In ähnlicher Weise ist infolge des Konzepts der Vereinbarkeit auch zu berücksichtigen, ob aufgrund anderer Rechtsvorschriften unter die Richtlinie fallende Emissionen ansteigen bzw. die Möglichkeiten zu deren Verringerung eingeschränkt werden.

Der erste Satz des Kriteriums ist obligatorisch, der Zweite fakultativ.

Der erste Satz von Kriterium 4 muss bei der Bestimmung der Gesamtmenge angewandt werden, wenn rechtliche und politische Instrumente der Gemeinschaft alle erfassten Anlagen betreffen oder wenn die Mengen für erfasste Anlagen bestimmt werden.

Die Vereinbarkeit mit anderen rechtlichen und politischen Instrumenten der Gemeinschaft hat gemäß dem ersten Satz dieses Kriteriums symmetrischen Charakter. Das heißt, zu berücksichtigen ist nicht nur eine unvermeidbare Zunahme erfasster Treibhausgasemissionen aufgrund neuer rechtlicher und politischer Instrumente der Gemeinschaft, sondern auch die aus solchen Instrumenten resultierende Abnahme erfasster Emissionen.

Die Mitgliedstaaten sollten alle in Betracht gezogenen rechtlichen und politischen Instrumente der Gemeinschaft auflisten und angeben, welche Instrumente letztendlich berücksichtigt wurden.

Unter „neuen“ rechtlichen Anforderungen sind rechtliche und politische Instrumente zu verstehen, die vor dem Zeitpunkt der Vorlage des nationalen Zuteilungsplans angenommen wurden, und Auflagen enthalten, die für die Zeit nach diesem Datum und vor Ende des durch den nationalen Zuteilungsplan abgedeckten Zeitraums für Anlagen gelten, die unter das System fallen. Dies umfasst auch die Durchführung relevanter Elemente des gemeinschaftlichen Besitzstands durch die neuen Mitgliedstaaten im Anschluss an ihrem Beitritt im Mai 2004.

Bei der Berücksichtigung unvermeidbarer Änderungen von Emissionen sollten die Mitgliedstaaten erstens feststellen, ob eine Änderung der Treibhausgasemissionen aus erfassten Anlagen tatsächlich auf neue Anforderungen zurückzuführen ist, und zweitens prüfen, ob eine solche Änderung unvermeidbar ist.

7. Kriterium 5 – Nichtdiskriminierung zwischen Unternehmen oder Sektoren

Gemäß den Anforderungen des Vertrags, insbesondere der Artikel 87 und 88, darf der Plan Unternehmen oder Sektoren nicht in einer Weise unterschiedlich behandeln, dass bestimmte Unternehmen oder Tätigkeiten ungerechtfertigt bevorzugt werden.

Es gelten die üblichen Bestimmungen für staatliche Beihilfen.

8. Kriterium 6 – Neue Marktteilnehmer

Der Plan muss Angaben darüber enthalten, wie neue Marktteilnehmer sich am Gemeinschaftssystem in dem betreffenden Mitgliedstaat beteiligen können.

Der Umgang mit neuen Marktteilnehmern, d.h. Anlagen, die den Betrieb im Laufe des Handelszeitraums aufnehmen, ist bei einem System für den Emissionshandel ein wichtiges Gestaltungselement. Hier bieten sich je nach Zuteilungsverfahren für bestehende Anlagen unterschiedliche Optionen: Verkauft der Staat alle Zertifikate, werden keine besonderen Entscheidungen für neue Marktteilnehmer benötigt. Wenn die Zertifikate (in der Mehrheit) jedoch kostenlos zugeteilt werden, gibt es mehrere Optionen für die Einbeziehung neuer Marktteilnehmer in das System.

In der Definition neuer Marktteilnehmer gemäß Artikel 3 der Richtlinie¹⁷ werden neue Anlagen mit bestehenden Anlagen, die erweitert werden, gleich gestellt. Die Definition bezieht sich im Zusammenhang mit aktualisierten Genehmigungen nur auf die Erweiterung einer Anlage und gilt weder für die gesamte Anlage noch für die erhöhte Kapazitätsauslastung einer bestehenden Anlage.

Dem Kriterium zufolge muss mitgeteilt werden, in welcher Form neue Marktteilnehmer sich am Gemeinschaftssystem beteiligen können. In den

¹⁷ Artikel 3(h) der Richtlinie 2003/87/EG.

Hinweisen werden für die Anwendung des Kriteriums vor dem Hintergrund einschlägiger Vertragsbestimmungen drei Optionen beschrieben. Darüber hinaus wird die Kommission jedoch auch jede andere Option bewerten, die in einem nationalen Zuteilungsplan mitgeteilt wird.

Die Verpflichtung aufgrund des Kriteriums 6 gilt als erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat in seinem nationalen Zuteilungsplan darlegt, wie er neuen Marktteilnehmern den Zugang zu Zertifikaten ermöglichen will. Das heißt beispielsweise, das Kriterium ist erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat darauf hinweist, dass er beschlossen hat, neue Marktteilnehmer alle Zertifikate auf dem Markt kaufen zu lassen. Es gibt natürlich auch andere Optionen für die Behandlung neuer Marktteilnehmer. Leitprinzip ist jedoch in allen Fällen der Grundsatz der Gleichberechtigung.

Auch die Bestimmungen des EG-Vertrags zum Niederlassungsrecht auf dem Binnenmarkt müssen respektiert werden. Neue Marktteilnehmer müssen Zugang zu Zertifikaten haben, da sie ansonsten daran gehindert würden, in Sektoren tätig zu werden, in denen erfasste Tätigkeiten durchgeführt werden. Die Gewährleistung dieser Freiheit ist der Kern des zweiten Satzes von Artikel 11(3) der Richtlinie. Würden im Zusammenhang mit Zertifikaten wettbewerbsfeindliche Praktiken angewandt, um den Marktzugang zu behindern, ist außerdem das EU-Wettbewerbsrecht anwendbar.

Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Frage neuer Marktteilnehmer lediglich vorübergehenden Natur ist. Im Prinzip fällt eine Anlage, die in einem Handelszeitraum als neuer Marktteilnehmer definiert wird, bei der Mitteilung des nationalen Zuteilungsplans für den folgenden Zeitraum nicht mehr unter diese Definition.

Aus der Begriffsbestimmung ergibt sich, dass es sich bei neuen Marktteilnehmern um Anlagen handelt, für die zum Zeitpunkt der Übermittlung des nationalen Zuteilungsplans an die Kommission keine Genehmigung für Treibhausgasemissionen erteilt bzw. aktualisiert wurde. Mitgliedstaaten können Genehmigungen für Treibhausgasemissionen für Anlagen erteilen bzw. aktualisieren, die ihre Tätigkeiten mit relativer Sicherheit während des betreffenden Handelszeitraums aufnehmen oder erweitern werden. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, vor Erteilung oder Aktualisierung einer Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen den Betreiber aufzufordern nachzuweisen, dass er eine Baugenehmigung und andere relevanten Genehmigungen bereits erhalten hat. Hat eine Anlage, die ihre Tätigkeiten voraussichtlich während des betreffenden Handelszeitraums aufnehmen oder erweitern wird, eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen oder eine aktualisierte Genehmigung erhalten, kann sie in den nationalen Zuteilungsplan einbezogen werden und Zertifikate auf dem gleichen Wege erhalten wie bestehende Anlagen. Bei Anlagen, die sich lediglich während eines Teils des Handelszeitraums in Betrieb befinden, sollte die Anzahl der zugeteilten Zertifikate unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen der erwarteten Dauer der (erweiterten) Tätigkeiten und der Gesamtdauer des Handelszeitraums

ermittelt werden. Die Mitgliedstaaten können keine vorgesehenen Zertifikate zurückhalten, wenn die Anlage ihre Tätigkeiten nicht oder nicht zum geplanten Zeitpunkt aufnimmt bzw. erweitert, es sei denn, die Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen wird zurückgezogen.

Die Mitgliedstaaten verfügen über mindestens drei Möglichkeiten, um die Beteiligung neuer Marktteilnehmer zu ermöglichen: sie können neue Marktteilnehmer alle Zertifikate auf dem Markt kaufen lassen, sie können Zertifikate für regelmäßige Versteigerungen reservieren und sie können im nationalen Zuteilungsplan eine Reserve vorsehen, um neuen Marktteilnehmern kostenlos Zertifikate zu gewähren.

Kauf der Zertifikate auf dem Markt

Die Mitgliedstaaten können beschließen, dieses Kriterium anzuwenden und neue Marktteilnehmer wie jede andere Person (einschließlich Betreiber) in der Gemeinschaft mit oder ohne erfasste Anlagen Zertifikate auf dem Markt kaufen lassen. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Kauf von Zertifikaten auf dem Markt aus folgenden Gründen mit dem Prinzip der Gleichbehandlung vereinbar ist. Erstens sind durch die Größe des EU-weiten Marktes für Zertifikate korrekte Liquiditätsbedingungen gegeben, die gewährleisten, dass neue Marktteilnehmer Zugang zu Zertifikaten haben. Zweitens haben etablierte Marktteilnehmer im Gegensatz zu neuen Marktteilnehmern ihre Investitionen getätigt, ohne dabei die Kohlenstoffkosten berücksichtigen zu können, d.h. ohne ihre Kohlenstoffkosten durch gezielte Investitionsentscheidungen zu minimieren. Drittens erfüllen neue Anlagen die Definition für neue Marktteilnehmer nur während eines begrenzten Zeitraums, d.h. eines Teil des betreffenden Handelszeitraums, und zudem können sie bei ihren Entscheidungen hinsichtlich Investitionen und Zeitplan die Kosten für die Zertifikate für diesen begrenzten Zeitraum (im ersten Zeitraum wahrscheinlich weniger als zwei Jahre) berücksichtigen. Der Richtlinie zufolge werden ab einem bestimmten Zeitpunkt die Zertifikate für neue Marktteilnehmer für den Rest der Betriebsdauer der Anlage in der gleichen Art zugeteilt wie für alle anderen bestehenden Anlagen.

Versteigerung

Die Mitgliedstaaten können den neuen Marktteilnehmern die Teilnahme am Gemeinschaftssystem ermöglichen und ihnen mittels in regelmäßigen Abständen erfolgender Versteigerungen Zugang zu den Zertifikaten bieten. Die Mitgliedstaaten müssen im Einklang mit den Regeln des Binnenmarktes jeder Person in der Gemeinschaft die Teilnahme an solchen Versteigerungen ermöglichen. Die Mitgliedstaaten müssen ferner Artikel 10 der Richtlinie einhalten, dem zufolge sie im ersten Handelszeitraum nicht mehr als 5 % und

im zweiten Handelszeitraum nicht mehr als 10 % der insgesamt zugeteilten Zertifikate versteigern dürfen.

Die Mitgliedstaaten sollten festlegen, wie mit Zertifikaten zu verfahren ist, die bei einer Versteigerung angeboten, aber nicht gekauft werden. Die Mitgliedstaaten können verbleibende Zertifikate löschen und im folgenden Zeitraum eine entsprechende Menge von Zertifikaten neu zum Versteigern ausgeben.

Schaffung einer Reserve

Die Mitgliedstaaten können kostenlos Zugang zu Zertifikaten aus einer Reserve bieten. Schafft ein Mitgliedstaat eine solche Reserve, so sollte er in seinem nationalen Zuteilungsplan den Umfang der Reserve durch Angabe der absoluten Menge der Zertifikate in Bezug auf die Menge der insgesamt vergebenen Zertifikate mitteilen. Der betreffende Mitgliedstaat sollte den Umfang der Reserve durch einen Verweis auf die anhand der vorhandenen Informationen geschätzte Anzahl neuer Marktteilnehmer während des Handelszeitraums begründen. Neue Marktteilnehmer erhalten im Rahmen der vorhandenen Reserve und auf der Grundlage transparenter und objektiver Regeln und Verfahren, die im nationalen Zuteilungsplan festgelegt werden, kostenlos Zertifikate.

Um das Prinzip der Gleichbehandlung zu wahren, sollte das Verfahren für die Zuteilung von Zertifikaten an neue Marktteilnehmer soweit möglich das Gleiche sein wie bei vergleichbaren etablierten Marktteilnehmern.

Die Mitgliedstaaten sollten im Einzelnen angeben, wie mit Zertifikaten zu verfahren ist, die sich bei Ende des Zeitraums in der Reserve befinden. Die Mitgliedstaaten können verbleibende Zertifikate unter Einhaltung der Bestimmungen von Artikel 10 der Richtlinie versteigern. Wie im Falle von zur Versteigerung angebotenen, aber nicht gekauften Zertifikaten können die Mitgliedstaaten verbleibende Zertifikate löschen und eine entsprechende Menge von Zertifikaten in eine Reserve für den folgenden Zeitraum neu ausgeben.

9. Kriterium 7 – Vorleistungen

Aus Fairnessgründen sollten Vorleistungen berücksichtigt werden können. Anlagen, die ihre Treibhausgasemissionen bereits verringert haben, ohne dass dafür eine rechtliche Verpflichtung bestanden hätte, oder die dabei über bestehende Verpflichtungen hinaus gegangen sind, sollten gegenüber Anlagen, die keine solchen Bemühungen unternommen haben, nicht benachteiligt werden. Die Anwendung dieses Kriteriums führt dazu, dass für Anlagen, die keine Vorleistungen unternommen haben, zwangsläufig weniger Zertifikate zur Verfügung stehen.

Weder das Kriterium noch die Richtlinie enthalten eine Definition von Vorleistungen und deren Berücksichtigung. Deshalb verfügen die Mitglied-

staaten bei der Definition des Begriffs hinsichtlich der Frage, ob und in welcher Form Vorleistungen zu berücksichtigen sind, über eine bestimmte Flexibilität. Dieser Handlungsspielraum wird lediglich durch andere Kriterien von Anhang III und durch Bestimmungen des Vertrags eingeschränkt.

Der zweite Satz des Kriteriums bezieht sich auf den in Kriterium 3 enthaltenen Verweis auf Benchmarks. Dabei wird erneut auf die Möglichkeit der Mitgliedstaaten verwiesen, Benchmarks zu verwenden, durch die Vorleistungen berücksichtigt werden können. Ferner werden als potenzieller Bezug für die Entwicklung von Benchmarks die im Rahmen der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung¹⁸ erstellten Referenzdokumente genannt.

Kriterium 7 ist fakultativ und sollte, sofern es angewandt wird, dazu genutzt werden, die Menge der Zertifikate zu bestimmen, die einzelnen Anlagen zugeteilt werden.

Als „Vorleistungen“ sind Maßnahmen zu verstehen, die in erfassten Anlagen durchgeführt werden, um noch vor Veröffentlichung des nationalen Zuteilungsplans und dessen Mitteilung an die Kommission erfasste Emissionen zu verringern.

Die Mitgliedstaaten haben verschiedene Möglichkeiten zur Berücksichtigung Vorleistungen durch Betreiber bestehender Anlagen. Im Folgenden werden drei mögliche Methoden beschrieben:

Wahl eines frühen Basiszeitraums

Die erste Option zur Berücksichtigung Vorleistungen besteht darin, die Zuteilung auf Emissionswerte aus der Vergangenheit zu stützen und dabei einen relativ frühen Basiszeitraum anzuwenden. Wird die Menge der Zertifikate, die den Betreibern zugeteilt werden, als Anteil der Emissionen aus der Vergangenheit berechnet, so decken die Zertifikate für Betreiber, die seit dem Basiszeitraum Investitionen zur Verringerung der Emissionen getätigt haben, einen größeren Anteil der gegenwärtigen Emissionen ab, als die Zertifikate von Betreibern, die keine solchen Investitionen getätigt haben. Mitgliedstaaten, die dieses Konzept anwenden, müssen prüfen, ob über einen bestimmten Zeitraum hinweg ermittelte Unterschiede bei den Emissionswerten nicht entstanden sind, weil Anlagen lediglich gesetzliche Auflagen erfüllen.

Der Nachteil dieses Konzepts besteht darin, dass für einen frühen Basiszeitraum eventuell keine zuverlässigen und vergleichbaren Emissionsdaten zur Verfügung stehen und die Anzahl der Betreiberwechsel seit dem Basiszeitraum mit der Zeit steigt, so dass es schwieriger wird, zuverlässige und vollständige Aufzeichnungen zu führen.

Zwei Runden für die Zuteilung von Zertifikaten auf Anlagenebene. Nach Bestimmung der Gesamtmenge der Zertifikate wird ein Anteil der verfügbaren

¹⁸ ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26.

Zertifikate zurückgehalten. Diese Zertifikate würde nach einer ersten Verteilung an alle Anlagen in einer zweiten Runde verwendet, um Anlagen, deren Betreiber Vorleistungen unternommen haben, einen Bonus zu ermöglichen. Um in der zweiten Runde berücksichtigt zu werden, müssten die Betreiber sich bewerben und nachweisen, dass Maßnahmen, die sie zur Berücksichtigung als Vorleistungen vorschlagen, einer vorab festgelegten Definition von Vorleistungen entsprechen. Die Mitgliedstaaten sollten in ihre nationalen Zuteilungsplänen eine Liste von Maßnahmen aufnehmen, die als Vorleistungen anerkannt werden, und für die entsprechenden Anlagen angeben, welche Maßnahmen als Vorleistungen ermöglicht wurden und welche Anzahl von Zertifikaten entsprechend zugeteilt wurde.

Verwendung von Benchmarks

Vorleistungen können auch durch Verwendung von Benchmarks berücksichtigt werden, die aus den Referenzdokumenten für die besten verfügbaren Techniken abgeleitet sind. Die Verwendung von Benchmarks führt dazu, dass Anlagen, die hinsichtlich des Kohlenstoffeinsatzes mehr Effizienz aufweisen, mehr Zertifikate erhalten als Anlagen, die diesbezüglich schlechter abschneiden, was bei der Zuteilungsformel, die auf einem frühen Basiszeitraum basiert, nicht zwangsläufig der Fall ist.

Beim Benchmark-Konzept sollten die Mitgliedstaaten zunächst homogene Anlagengruppen bilden und dann Benchmarks auf jede dieser Gruppen anwenden. Die Anlagen innerhalb einer Gruppe sollten hinsichtlich ihrer Input- und Outputmerkmale homogen genug sein, um die gleiche Art von Benchmark auf die Gruppe anwenden zu können. Wird bei der Bestimmung der Zertifikate für Anlagen mit energierelevanten Tätigkeiten das Benchmark-Konzept verwendet, so empfiehlt die Kommission, Anlagen nach den verwendeten Brennstoffen zu gruppieren und entsprechend verschiedene Benchmarks anzuwenden. Im nationalen Zuteilungsplan sollte beschrieben werden, auf welcher Grundlage die Gruppierung erfolgt ist und wie die jeweiligen Benchmarks festgelegt wurden (siehe Kriterium 3).

Zur Bestimmung der Menge der Zertifikate für einzelne Anlagen ist die Benchmark mit einem Produktionswert zu multiplizieren. Die Mitgliedstaaten sollten in den nationalen Zuteilungsplänen angeben, welche Produktionswerte angewandt wurden und deren Auswahl begründen. Die Mitgliedstaaten können für den Handelszeitraum entweder die aktuellsten tatsächlichen Produktionsdaten verwenden oder eine Prognose erstellen, die im nationalen Zuteilungsplan zu begründen ist.

Da die Entscheidung über die Zuteilung gemäß Artikel 11(1) im Voraus erfolgt, können die Mitgliedstaaten die Zuteilung nicht auf die tatsächlichen Produktionsdaten im Handelszeitraum stützen, da diese Daten erst im Laufe des Handelszeitraums, nicht aber zum Zeitpunkt der Festlegung des nationalen Zuteilungsplans bekannt sind.

Die Anwendung eines Benchmark-Konzepts sollte nicht dazu führen, dass Anlagen für bestimmte Tätigkeiten mehr Zertifikate erhalten als gemäß Kriterium 3 bestimmt wurde. Die Mitgliedstaaten müssen auch prüfen, ob Anlagen, deren Emissionen unter dem Benchmark-Wert liegen, diese Emissionswerte nicht aufgrund der Erfüllung gesetzlicher Auflagen erzielt haben.

Die Mitgliedstaaten können Benchmarks auch als vereinfachte Alternative zur Berücksichtigung Vorleistungen anwenden. Bestimmt ein Mitgliedstaat die Zuteilungen auf Ebene der Anlagen anhand des Konzepts des Basiszeitraums, so kann er Benchmarks verwenden, um einen anlagenspezifischen Korrekturfaktor zu ermitteln und auf die Basiszeitraumformel anzuwenden. Auf diese Weise werden die Zuteilungen für Anlagen mit einer überdurchschnittlichen Leistung erhöht, während die Zuteilung für Anlagen mit einer unterdurchschnittlichen Leistung verringert wird. Solche Korrekturen sollten über alle Anlagen hinweg ein Nettogleichgewicht von Null ergeben. Dieses Kriterium sollte bei der Bestimmung der Menge der Zertifikate verwendet werden, die einzelnen Anlagen zugeteilt werden. Die Mitgliedstaaten sollten keine Vorleistungen berücksichtigen, durch die lediglich gesetzliche Auflagen erfüllt werden.

10. Kriterium 8 – Saubere Technologien

Dieses Kriterium ermöglicht es den Mitgliedstaaten, bei der Festlegung der Zuteilungen die Anwendung sauberer Technologien zu berücksichtigen. Allerdings wird der Begriff selbst nicht bestimmt.

Während der Emissionshandel die Anwendung kohlenstoffarmer Technologien fördern und belohnen wird, besteht ein Zusammenhang dieses Kriteriums mit den Kriterien für das Potenzial und für Vorleistungen. Hier werden diese Verbindungen beschrieben.

Kriterium 8 ist fakultativ und sollte, sofern es angewandt wird, dazu genutzt werden, die Menge der Zertifikate zu bestimmen, die auf Ebene der Anlagen zugeteilt werden.

Über die Anwendung von Kriterium 8 sind Informationen der Mitgliedstaaten erforderlich. Das Kriterium gilt als erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat erklärt, dass er keine spezifischen Vorkehrungen trifft, um saubere Technologien, einschließlich energieeffizienter Technologien, zu berücksichtigen.

Kriterium 8 kann als Erweiterung von Kriterium 3 auf Anlagenebene gesehen werden. Anlagen, die saubere oder energieeffiziente Technologien einsetzen, haben ein niedrigeres technologisches Potenzial zur Emissionsverringerung als vergleichbare Anlagen, die solche Technologien nicht einsetzen. Deshalb sollte die Verwendung sauberer oder energieeffizienter Technologien im Rahmen dieses Kriteriums nicht dazu führen, dass Anlagen belohnt werden, die Tätigkeiten mit einem relativ niedrigen technologischen

Emissionsverringierungspotenzial durchführen. Das niedrigere technologische Emissionsverringierungspotenzial solcher Anlagen wird bereits im Rahmen des Kriteriums 3 berücksichtigt.

Ferner besteht eine Verbindung zwischen Kriterium 7 über frühzeitige Maßnahmen und Kriterium 8, da frühzeitige Maßnahmen in der Regel Investitionen in saubere oder energieeffiziente Technologien sind. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Kriterien 7 und 8 nicht auf die gleiche Anlage anzuwenden, es sei denn, es wird nachgewiesen, dass die frühzeitige Maßnahme keine Investition in saubere oder energieeffiziente Technologien war.

Ferner sollte die Nutzung sauberer und energieeffizienter Technologien im Rahmen dieses Kriteriums nur bei Anlagen berücksichtigt werden, die solche Technologien einsetzen, bevor der nationale Zuteilungsplan veröffentlicht und der Kommission mitgeteilt wird. Die Kommission weist darauf hin, dass dieses Kriterium nicht auf saubere Technologien angewendet werden sollte, die keine durch die Richtlinie erfassten Emissionen betreffen.

Bei anderen industriellen Technologien als der Stromerzeugung sollten die Mitgliedstaaten rechtfertigen, warum eine spezielle Technologie als saubere oder energieeffiziente Energie betrachtet wird. Eine Mindestanforderung ist diesbezüglich, dass es sich um eine „beste verfügbare Technik“ im Sinne der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung handelt und dass sie von der betreffenden Anlage zum Datum der Vorlage des nationalen Zuteilungsplans bereits angewandt wurde. Da die „besten“ verfügbaren Techniken als „Techniken, die am wirksamsten zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt sind“ definiert wurden, muss darüber hinaus auch gezeigt werden, dass die Methode hinsichtlich der Verringerung erfasster Treibhausgasemissionen besonders wirksam ist.

Wird ein Abgas aus einem Produktionsprozess von einem anderen Betreiber als Brennstoff eingesetzt, so obliegt es den Mitgliedstaaten über die Verteilung der Zertifikate zwischen den beiden Anlagen zu entscheiden. Zu diesem Zweck kann ein Mitgliedstaat Zertifikate dem Betreiber der Anlage, die das Abgas überträgt, zuteilen, basierend auf der Grundlage eines vorher festgelegten Kriteriums, das mit den Kriterien von Anhang III und mit dem Vertrag vereinbar ist. Dieser Absatz ist unabhängig von der Anwendung der Kriterien (7) oder (8). Berücksichtigt ein Mitgliedstaat saubere und energieeffiziente Technologien, so sollte dies gemäß Kriterium 7 oder Kriterium 8, nicht aber in Anwendung beider Kriterien erfolgen.

11. Kriterium 9 – Einbeziehung der Öffentlichkeit

Dieses Kriterium ist obligatorisch.

Kriterium 9 gilt als erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat im nationalen Zuteilungsplan beschreibt, auf welchem Wege der Plan der Öffentlichkeit

vorgelegt wird, damit diese Bemerkungen vorbringen kann, und in welcher Form solche Bemerkungen angemessen berücksichtigt werden sollen. Wenn der Plan zur Verfügung gestellt wird, ist dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit wirksam und frühzeitig Stellung nehmen kann. Dies heißt, dass die Öffentlichkeit durch öffentliche Mitteilungen oder andere angemessene Mittel wie z.B. elektronische Medien über den Plan und dessen genauen Wortlaut informiert wird und auch andere relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden, darunter Informationen über die zuständige Behörde, bei der Bemerkungen vorgebracht und Fragen gestellt werden können.

Die Mitgliedstaaten sollten diesbezüglich einen realistischen Zeitrahmen vorsehen und die Frist für das Vorbringen von Bemerkungen der Öffentlichkeit auf das nationale Entscheidungsverfahren abstimmen, so dass vor der Entscheidung über den nationalen Zuteilungsplan Bemerkungen angemessen Rechnung getragen werden kann. „Angemessen Rechnung tragen“ heißt, dass Bemerkungen mit einem Bezug auf die Kriterien von Anhang III oder auf andere objektive und transparente Kriterien, die der betreffende Mitgliedstaat in seinem nationalen Zuteilungsplan anwendet, berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten die Kommission über alle im Anschluss an die Einbeziehung der Öffentlichkeit geplanten Änderungen nach Veröffentlichung und Mitteilung des nationalen Zuteilungsplans und vor Erlass der endgültigen Entscheidung gemäß Artikel 11 unterrichten. Die Öffentlichkeit sollte in allgemeiner Form über die getroffene Entscheidung und die wichtigsten zugrunde liegenden Überlegungen informiert werden.

Die Möglichkeit der Öffentlichkeit, im Rahmen dieses Kriteriums Bemerkungen zum nationalen Zuteilungsplan vorzubringen, ist eine zweite Runde der Öffentlichkeitskonsultation. Gemäß Artikel 9(1) der Richtlinie sind Bemerkungen aus einer ersten Konsultation zum Planentwurf – sofern sinnvoll – bereits vor Mitteilung des Plans an die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten in den nationalen Zuteilungsplan einzubeziehen. Soll die Beteiligung der Öffentlichkeit insgesamt gesehen (d.h. Konsultation und Berücksichtigung der Bemerkungen) wirksam gestaltet werden, so ist die erste Konsultationsrunde von besonderer Bedeutung. Die unter diesem Kriterium beschriebenen Regeln sollten auch in der ersten Konsultationsrunde angewandt werden. Die Mitgliedstaaten sollten die Kommission über geplante Änderungen nach Veröffentlichung und Mitteilung des nationalen Zuteilungsplans und vor Erlass der endgültigen Entscheidung gemäß Artikel 11 unterrichten.

12. Kriterium 10 – Liste der Anlagen

Ziel dieses Kriteriums ist die Transparenz des nationalen Zuteilungsplans. Die Anzahl Zertifikate pro Anlage soll bei Übermittlung des Plans an die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten angegeben und damit für die breite Öffentlichkeit sichtbar gemacht werden.

Dieses Kriterium gilt als erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Auflistung der unter die Richtlinie fallenden Anlagen nachgekommen ist. Dies umfasst auch Anlagen, die im ersten Zeitraum gemäß Artikel 27 vorübergehend ausgeschlossen werden sollen, sowie Anlagen, die gemäß Artikel 24 in einem beliebigen Zeitraum einseitig einbezogen werden sollen.

Wie unter Kriterium 5 erwähnt, finden sich Verbrennungsanlagen mit einer Wärmenennleistung von über 20 MW auf mehreren Sektoren. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb angeben, welches die Haupttätigkeit am Standort der Verbrennungsanlage ist, z.B. „Papier“ bei Verbrennungsanlagen, die Teil der Papierherstellung sind. Die Mitgliedstaaten sollten die Anlagen nach Haupttätigkeiten auflisten und auf Ebene der Tätigkeitsbereiche für alle Daten Zwischensummen angeben.

Die Mitgliedstaaten müssen die Gesamtmenge der Zertifikate angeben, die jeder Anlage zugeteilt werden sollen, sowie die Menge der jedes Jahr an die einzelnen Anlagen gemäß Artikel 11(4) ausgegebenen Zertifikate.

Gemäß Artikel 11(4) vergeben die zuständigen Behörden an jede Anlage jedes Jahr einen Teil der Gesamtmenge der Zertifikate. Somit könnten die Mitgliedstaaten im ersten Jahr bzw. den ersten Jahren eines Zeitraums einen großen Anteil der Zertifikate und im verbleibenden Jahr bzw. den verbleibenden Jahren nur einen kleinen Anteil ausgeben. Andererseits könnten die Mitgliedstaaten natürlich auch im ersten Jahr/in den ersten Jahren eines Zeitraums einen kleinen Anteil der Zertifikate und im verbleibenden Jahr/den verbleibenden Jahren einen großen Anteil ausgeben. Würde so vorgegangen, könnte dies – insbesondere wenn mehrere Mitgliedstaaten einem solchen Konzept folgen – in den Anfangsjahren eine schwache Marktliquidität ergeben, so dass der Markt kein ausreichend starkes Preissignal liefern könnte. Ein solches Signal ist für den Zertifikatsmarkt jedoch sehr wichtig, da damit den Betreibern erfasster Anlagen eine Orientierungshilfe geboten wird, um einfacher entscheiden zu können, ob sie Maßnahmen am Standort durchführen oder eher Zertifikate kaufen.

Die Mitgliedstaaten sollten im Prinzip an alle im Plan erfassten Betreiber gleiche, aber nicht zwangsläufig proportionale, jährliche Anteile ausgeben, um eine ungerechtfertigte Diskriminierung zu vermeiden (vgl. Kriterium 5).

13. Kriterium 11 – Wettbewerb außerhalb der Union

Die Europäische Union hat wiederholt ihre Verpflichtung bestätigt, das Ziel von Kyoto zu respektieren. Gleichzeitig hat sich die Europäische Union auf dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 das strategische Ziel gesetzt, die wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Volkswirtschaft der Welt zu werden, die dazu fähig ist, einen nachhaltigen Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu kombinieren. Der Handel mit Emissionszertifikaten ist ein kostenwirksames Instrument, das es ermöglicht, bei industriellen Tätigkeiten,

die unter die Richtlinie fallen, die Kosten für die Erfüllung der gemeinschaftlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Klimaänderungen niedrig zu halten. Die Umsetzung des Kyoto-Protokolls gibt Unternehmen der Europäischen Union die Möglichkeit, beim schrittweisen Übergang zu einer globalen Wirtschaft, die im Hinblick auf den Kohlenstoffverbrauch stärker geregelt ist, einen Startvorteil zu erzielen, da die Kohlenstoffeffizienz in Zukunft ein genau so wichtiger Wettbewerbsvorteil werden kann, wie es heute die Faktoren Arbeit bzw. Kapitalproduktivität sind. Kurzfristig können diese Verpflichtungen für einige Unternehmen und Sektoren eine Zunahme der Kosten bewirken.

Dieses Kriterium ist fakultativ und dient der Bestimmung der Menge der Zertifikate pro Tätigkeitsbereich, da Auswirkungen des Wettbewerbs aus Ländern und Anlagen außerhalb der Union sämtliche Anlagen, die eine bestimmte Tätigkeit durchführen, gleichermaßen betrifft.

Die Mitgliedstaaten sollten die bloße Existenz des Wettbewerbs von außerhalb der Union nicht als Grund für die Anwendung dieses Kriteriums sehen. Dieses Kriterium sollte nach Ansicht der Kommission ausschließlich dann angewandt werden, wenn erfasste Anlagen, die einem spezifischen Tätigkeitsbereich zuzuordnen sind, infolge erheblicher Unterschiede zwischen der Klimapolitik der EU und der Politik von Ländern außerhalb der EU einen signifikanten und direkten Wettbewerbsnachteil erleiden. Bei der Bewertung klimapolitischer Unterschiede sollten die Mitgliedstaaten alle relevanten Maßnahmen berücksichtigen, denen Wettbewerber außerhalb der EU unterliegen, einschließlich freiwilliger Initiativen, technischer Vorschriften, Steuern und Emissionshandelsystemen, d.h. sie sollten nicht alleine prüfen, ob das betreffende Land eine quantifizierte Verpflichtung zur Emissionsverringerung eingegangen ist und das Kyoto-Protokoll ratifiziert hat.

Die Mitgliedstaaten sollte den Wettbewerb von außerhalb der Union nicht als Vorwand nutzen, um die Wettbewerbsposition von Anlagen, die bestimmte Tätigkeiten durchführen, gegenüber Konkurrenten außerhalb der Union derart zu stärken, dass sie in eine günstigere Position gelangen, als sie ohne das EU-System für den Emissionshandel einnehmen würden. Wird dieses Kriterium nicht ordnungsgemäß angewandt, so kann dies eine Ausfuhrhilfe darstellen, die nicht mit dem EG-Vertrag vereinbar ist.

Hält ein Mitgliedstaat es für erforderlich, den Wettbewerb von außerhalb der EU zu berücksichtigen, sollte er auch Optionen außerhalb des nationalen Zuteilungsplans prüfen.

Die Mitgliedstaaten sollten bei der Anwendung dieses Kriteriums auf einzelne Tätigkeitsbereiche nicht vergessen, dass bei Anwendung des obligatorischen Kriteriums 3 auf Ebene der Tätigkeitsbereiche Anlagen, die Tätigkeiten mit einem relativ hohen Potenzial zur Emissionsverringerung durchführen, im Vergleich zu Anlagen, die Tätigkeiten mit einem diesbezüglich relativ niedrigen Potenzial durchführen, eine im Verhältnis zu den Emissionen kleinere Menge von Zertifikaten erhalten sollten.

Das Vorhandensein von Wettbewerb sollte sich im nationalen Zuteilungsplan lediglich in Form einer Änderung der Menge der Zertifikate pro Tätigkeitsbereich niederschlagen, nicht jedoch eine Änderung der gemäß den Kriterien 1 bis 5 bestimmten Gesamtmenge der Zertifikate bewirken. Wird der Wettbewerb von außerhalb der Union im nationalen Zuteilungsplan berücksichtigt, sollte das Kriterium lediglich zur Bestimmung der Menge der Zertifikate angewandt werden, die auf Ebene der Tätigkeitsbereiche zugeteilt werden. Die Gesamtmenge der Zertifikate sollte sich deshalb jedoch nicht ändern. Hält ein Mitgliedstaat es für erforderlich, den Wettbewerb von außerhalb der EU zu berücksichtigen, sollte er auch Alternativen zu Maßnahmen im Rahmen des nationalen Zuteilungsplans prüfen.

III.

1. Die rechtliche Natur der Emissionsanteile

Eine große Herausforderung besteht darin, daß der Handel mit Emissionen andere Politiken und Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft ergänzen und mit diesen kompatibel sein muß. In den internationalen Verhandlungen drängt die EU die Industrieländer, als wichtigstes Handlungsmittel Politiken und Maßnahmen im eigenen Land durchzusetzen. In der EU greifen bereits viele solcher Maßnahmen, darunter *Energiesteuern*, *ordnungspolitische* bzw. *technische Normen* sowie *Umweltvereinbarungen*. Der gemeinschaftliche Handel mit Emissionen sollte diese bestehenden Fundamente stärken und möglicherweise gar nicht schwächen. Negative Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit werden denkbar gering ausfallen, wenn sich - wie erwartet - andere Industrieländer im Rahmen des Kyoto-Protokolls dem Handel mit Treibhausgasemissionen anschließen. Wenn ab 2008 ein internationales System für den Emissionshandel in Kraft tritt, werden für die Unternehmen in allen Industrieländern wahrscheinlich ähnliche Kosten auftreten.

Der Handel mit Emissionen ist ein System, bei dem Unternehmen entsprechend den umweltpolitischen Gesamtzielen ihrer Regierungen bestimmte Anteile an den Treibhausgasemissionen zugeteilt werden, mit denen sie dann untereinander handeln können.

Diese Emissionsanteile werden nicht ganz einheitlich als „*Quoten*“, „*Rechte*“ oder „*Obergrenzen*“ bezeichnet, wobei die Gesamtmenge der allen beteiligten Unternehmen zugeteilten Anteile der zulässigen Emissionshöchstmenge entspricht.

Aus dieser zulässigen Höchstmenge ergibt sich dann auch die positive Wirkung des Systems auf die Umwelt. Zu den größten Vorzügen des Handels mit Emissionen zählt es, daß seine Umweltwirksamkeit sicher ist.

Das Konzept von „Emissionsrechten“ hat sich in der Umweltpolitik durchaus bewährt, insbesondere bei der Anwendung technischer Normen auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft sowie der Wasser- und Luftverschmutzung. Ein Beispiel ist die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung¹⁹ (IPPC-Richtlinie). Ordnungspolitische Instrumente können allerdings kein zuvor quantifiziertes Ergebnis für die Umwelt gewährleisten, da die Anzahl neuer Industrieanlagen – und somit die Gesamtemission – größer als vorhergesehen sein kann, selbst wenn alle diese Anlagen den besten technischen Normen entsprechen.

Der Handel mit Emissionen gestattet es den einzelnen Unternehmen, über den ihnen zugeteilten Emissionsanteil hinaus Schadstoffe auszustoßen, und zwar unter der Bedingung, daß sie ein anderes Unternehmen finden, daß seinen Emissionsanteil nicht ausgeschöpft hat und bereit ist, seinen „ungenutzten“ Anteil abzugeben bzw. zu verkaufen. Das umweltwirksame Gesamtergebnis ist dasselbe, als würden beide Unternehmen genau die ihnen zugeteilten Emissionsanteile ausschöpfen, mit dem entscheidenden Unterschied jedoch, daß sowohl das erwerbende als auch das veräußernde Unternehmen von der durch den Handel gegebenen Flexibilität profitieren, ohne daß dies für die Umwelt von Nachteil wäre. Beiden beteiligten Unternehmen entstehen bei der Einhaltung der Umweltschutzaufgaben geringere Kosten, als dies ohne die Möglichkeit des Handels der Fall wäre (das veräußernde Unternehmen erhält für die übertragenen Emissionsanteile eine Zahlung in entsprechender Höhe, während für das erwerbende Unternehmen die Aufwendungen geringer ausfallen, als die Einhaltung des im voraus festgelegten Emissionsanteils erfordert hätte). Ein Signal für transparente Preise gäbe auch anderen Unternehmen die Möglichkeit, die wirtschaftlichen Chancen des Emissionshandels und den potentiellen Nutzen ihrer Beteiligung an diesem Markt besser einzuschätzen. Da der Handel mit Emissionen darüber hinaus einen Wettbewerb der Unternehmen bei der Suche nach kosteneffizienten Möglichkeiten der Emissionsminderung anregt, werden umweltfreundliche Technologien einen zusätzlichen Aufschwung erfahren. Der zentrale wirtschaftliche Aspekt beim Emissionshandel besteht darin, mit Hilfe von Marktmechanismen sicherzustellen, daß die zur Erreichung vorab festgelegter Umweltziele erforderlichen Emissionsminderungen dort stattfinden, wo sie mit den geringsten Kosten verbunden sind.

Obwohl handelbare Emissionsmengen im Rahmen der EU-Umweltpolitik bisher noch nicht im größeren Rahmen Anwendung gefunden haben, ist das Konzept der Übertragung von Anteilen in der Europäischen Gemeinschaft nicht ganz neu. Die nach dem Montrealer Protokoll gestatteten *Emissionsquoten* für

¹⁹ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen,²⁰ die *Fischfangquoten* im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik,²¹ und die *Milchquoten* nach der Gemeinsamen Agrarpolitik²² sind allesamt praktische Beispiele für Anteile, die zu einem gewissen Grad übertragbar sind. Als weiteres Beispiel aus der ungarischen Regelung können die landwirtschaftlichen Produktionsquoten und die Eröffnungsquoten der Apotheken dienen.

Die Vorzüge des Emissionshandels können jedoch nur dann in der Praxis zum Tragen kommen, wenn ein konsequentes *Überwachungs- und Erfüllungskontrollsystem* mit vertretbaren Kosten eingerichtet wird. Eine konsequente Überwachung trägt auch dazu bei, die Qualität der Daten über die Umweltverschmutzung zu erhöhen. Darüber hinaus sollten die zulässigen Emissionsanteile in der Europäischen Gemeinschaft quantitativ in Tonnen Kohlendioxidäquivalent ausgedrückt werden, um die Kompatibilität mit dem Emissionshandel nach dem Kyoto-Protokoll zu gewährleisten.

Da der Emissionshandel ein neues Instrument für den Umweltschutz in der EU darstellt, ist es wichtig, noch vor dem Beginn des internationalen Handels mit Emissionsrechten im Jahre 2008 Erfahrungen mit der Umsetzung zu sammeln. Für die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten gab es also guten Grund, sich durch Einführung eines innergemeinschaftlichen Systems für den Handel mit Emissionen ab dieses Jahr (2005) auf den internationalen Handel vorzubereiten.

²⁰ Maßgebliches Gemeinschaftsrecht: Verordnungen Nr. 594/91, Nr. 3952/92 und Nr. 3093/94 des Rates. Diese Durchführungsbestimmungen sehen vor, daß einzelnen Unternehmen auf der Grundlage früherer Erzeugungsmengen sowohl Produktions- als auch Verbrauchsquoten zugeteilt werden. Internationale Übertragungen wurden eingangs auf 10 % und danach auf 15 % der zu Beginn zugeteilten Emissionsquote beschränkt. Später wurde diese Beschränkung ganz aufgehoben und eine unbegrenzte Flexibilität unter der Voraussetzung gestattet, daß die Grenzen für die internationale Gesamtproduktion nicht überschritten werden.

²¹ Die Hauptelemente des rechtlichen Rahmens sind durch die Verordnung Nr. 3760/92 des Rates gegeben. Jährlich erscheinen zudem Durchführungsbestimmungen, so z. B. die Verordnung Nr. 48/99 des Rates. Das Kontrollverfahren wird durch die Verordnung Nr. 2847/93 des Rates geregelt. Die Quote bzw. die „zulässige Gesamtfangmenge“ der Gemeinschaft wird unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt, wobei in einigen Fällen ein Anteil bei der Gemeinschaft verbleibt. Die Quotenzuweisung an in den Mitgliedstaaten registrierte Fischfangschiffe wird vom Gemeinschaftsrecht nicht abgedeckt und unterliegt daher den in den Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidungen. Die Übertragung von Quoten zwischen Mitgliedstaaten ist zulässig, obgleich der Flexibilität hierbei Grenzen gesetzt sind.

²² Die wichtigsten Elemente des rechtlichen Rahmens finden sich in den Verordnungen Nr. 856/84 und 3950/92 des Rates und in der Verordnung Nr. 536/93 der Kommission. Im Kontext der Agenda 2000 wird die Verordnung Nr. 3950/92 demnächst durch eine neue Verordnung des Rates ersetzt. Die Quotenzuweisung an Mitgliedstaaten basiert auf historischen Produktionszahlen. Anschließend verteilt jeder Mitgliedstaat seine einzelstaatliche Quote auf die einzelnen Erzeuger. Die Quoten dürfen nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinweg übertragen werden. Die Monitoring- und Meldepflichten für vermarktete Milch und Milcherzeugnisse sind auf Gemeinschaftsebene geregelt. Mitgliedstaaten, die ihre Quote überziehen, erhalten Geldstrafen.

Im Gegensatz zu nicht aufeinander abgestimmten einzelstaatlichen Maßnahmen kann ein kohärenter und abgestimmter Rahmen für die Umsetzung des Handels mit Emissionen, der sämtliche Mitgliedstaaten erfaßt, die beste Garantie für ein reibungsloses Funktionieren des gemeinschaftlichen Emissionsmarktes bieten. Ein gemeinschaftliches System für den Emissionshandel hätte den Vorteil einheitlicher Preise für die von den Unternehmen gehandelten Emissionsanteile, während isolierte nationale Systeme zwangsläufig unterschiedliche Preise zur Folge hätten. Die Entwicklung des Binnenmarktes hat sich als eine wichtige treibende Kraft für die jüngsten Fortschritte der EU erwiesen, was auch bei der Schaffung neuer Märkte berücksichtigt werden sollte. Die Klimaänderung ist das deutlichste Beispiel für Vorgänge, die mit grenzüberschreitenden Auswirkungen einhergehen und daher des konzertierten Handelns bedürfen. Zudem gestatten Größenvorteile auf EU-Ebene bedeutende Kosteneinsparungen, wobei die Verwaltungskosten wiederum dank gleicher Rechtsvorschriften so gering wie möglich gehalten werden können.

Ohne Frage ist ein gemeinschaftliches Konzept erforderlich, um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Binnenmarktes zu verhindern. Unterschiedliche nationale Regelungen für den Emissionshandel könnten ja zu schwerwiegenden Problemen im Hinblick auf staatliche Beihilfen und für neue Marktteilnehmer führen. Ein Verlust an Rechtssicherheit sowohl für die Mitgliedsstaaten als auch für die Unternehmen wäre die Folge. Die Stärke und die Umweltwirksamkeit eines Systems für den Handel mit Emissionen hängt weitestgehend von den Durchführungsbestimmungen und einem robustem Regime der Durchsetzung ab. Das wirksame Funktionieren eines solchen Systems erfordert ein gewisses Maß an Harmonisierung der *Überwachungs-, Melde- und Prüfverfahren*.

2. Ein gemeinschaftliches System für den Emissionshandel zwischen Unternehmen

Das Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen und das Protokoll von Kyoto sind Vereinbarungen zwischen Parteien, bei denen es sich mit Ausnahme der Europäischen Gemeinschaft um Regierungen souveräner Staaten handelt. Unternehmen wiederum unterstehen dem einzelstaatlichen Recht sowie im Fall von in der EU tätigen Unternehmen auch dem Gemeinschaftsrecht. Das Handeln eines Unternehmens fällt in die Verantwortung der Vertragspartei, in deren Hoheitsgebiet sich die Emissionsquelle befindet.²³ Das Protokoll von Kyoto sieht den internationalen Handel mit Emissionen zwischen den

²³ Jedes auf Gemeinschaftsebene eingeführte System des Emissionshandels wäre eine interne Maßnahme der Europäischen Gemeinschaft (die eigenständige Vertragspartei des Kyoto-Protokolls ist und in Anlage B aufgeführt ist). Diese Systeme würden damit nicht unter den internationalen Emissionshandel im Sinne von Artikel 17 des Kyoto-Protokolls fallen.

Vertragsparteien vor, ohne jedoch den Vertragsparteien eine Pflicht der Beteiligung an einem solchen Handel aufzuerlegen. Im Artikel 17, der sich auf den Handel mit Emissionen²⁴ bezieht, findet sich kein ausdrücklicher Hinweis auf die Beteiligung von Einbeziehung von „Einheiten“. Nach Ansicht der Kommission bietet die Einbeziehung von Unternehmen²⁵ in den Handel mit Emissionen die einzigartige Chance einer kostenwirksamen Umsetzung der Verpflichtungen von Kyoto. In dieser Hinsicht sollte nicht unerwähnt bleiben, daß es das Protokoll von Kyoto den Vertragsparteien bereits implizit gestattet, im Rahmen des im jeweiligen Land angewandten Systems zwischen Unternehmen übertragene Emissionsmengen gegenseitig anzuerkennen – bei entsprechender Anpassung der den Vertragsparteien zugeteilten Mengen. In einem solchen Fall könnte eine Regelung der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten mit Regelungen von Vertragsparteien außerhalb der EU verknüpft werden.²⁶ Auch dies könnte eine weitere Senkung der mit der Erfüllung des Protokolls von Kyoto verbundenen Kosten ermöglichen.

3. Ein praxisorientierter Ansatz

Im Juni 1998 erklärte die Europäische Kommission: „Die Gemeinschaft könnte jedoch ihr eigenes innergemeinschaftliches Trading-System bereits zum Jahre 2005 einrichten“.²⁷ Dies hätte den Vorzug, daß die Gemeinschaft „intern“ bereits praktische Erfahrungen erwerben könnte und damit besser auf den für 2008 geplanten Start des internationalen Handels mit Emissionen nach dem Protokoll von Kyoto vorbereitet wäre. Eine solche Erfahrung würde die Akteure der Gemeinschaft mit der praktischen Anwendung des Instruments vertraut machen und ihnen sogar einen Vorsprung verschaffen. Nach 2008 könnten solche „inländischen“ Systeme weitergeführt werden, doch sollten sie mit dem

²⁴ Im Gegensatz dazu findet in den Artikeln 6 und 12, die sich auf gemeinsam umzusetzende Projekte bzw. den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung beziehen, die Beteiligung von „Einrichtungen“ speziell Erwähnung.

²⁵ Es erfolgt ein Verweis auf „Unternehmen“, doch kann der Handel mit Emissionen auf einzelne Standorte (bzw. „Quellen“) von Emissionen ausgedehnt werden, von denen ein einzelnes Unternehmen über mehrere verfügen kann. Die Emissionen von einzelnen Standorten bzw. „Quellen“ werden in das Treibhausgasverzeichnis desjenigen Mitgliedstaats eingetragen, auf dessen Territorium der Standort gelegen ist, sowie in das Verzeichnis der Europäischen Gemeinschaft. Das Protokoll von Kyoto benutzt im Zusammenhang mit der gemeinsamen Umsetzung den Begriff „Rechtsträger“, und im Zusammenhang mit dem Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung ist die Rede von „privaten und/oder öffentlichen Einrichtungen“. Bei solchen „Einrichtungen“ kann es sich um Unternehmen, sonstige rechtmäßig gegründete nichtstaatliche Organisationen und staatliche Stellen wie Gemeindeverwaltungen handeln.

²⁶ Angesichts der Preisunterschiede, wie sie für die Emissionsanteile zwischen den unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Vertragsparteien zu erwarten sind, wäre die Verbindung von zwei Regelungen mit dem Prinzip der kommunizierenden Gefäße vergleichbar: der Wasserstand (bzw. der Preis der Emissionsanteile) in den Gefäßen wäre gleich.

²⁷ KOM (1998) 353 endg. vom 03.06.1998 „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Klimaänderungen – Zu einer EU-Strategie nach Kyoto“.

internationalen Emissionshandel nach dem Protokoll von Kyoto, in dem sechs Treibhausgase und Senken²⁸ erfaßt sind, kompatibel sein. Es ist daher von großer Bedeutung, den „Inlandshandel“ mit Emissionen von Anfang an so zu konzipieren, daß er eine allmähliche Ausweitung im Hinblick auf die erfaßten geographischen Gebiete, Wirtschaftsbereiche und Gasemissionen ermöglicht. Der Emissionshandel als solcher führt nicht zu Emissionsminderungen, er schafft lediglich Anreize für die Suche nach den geringsten Kosten zur Erfüllung einer bestimmten Vorgabe für Emissionsreduktionen. Mit zunehmendem Umfang des Systems vergrößern sich auch die Unterschiede bei den Kosten, die den einzelnen Unternehmen für ihre Einhaltungsbemühungen entstehen. Zugleich nimmt auch das Potential für eine Kostensenkung insgesamt zu. Dieses Argument spricht für ein umfassendes Handelssystem, das verschiedene Mitgliedstaaten einbezieht und alle sechs Treibhausgase und Senken erfaßt und auf sämtliche Emissionsquellen gerichtet ist. Allerdings gibt es gute wissenschaftliche und praktische Gründe dafür, daß die Gemeinschaft zum jetzigen Zeitpunkt noch kein umfassendes Programm einrichten sollte. Hinsichtlich der Emissionen von fluorierten Gasen und der Absorption von Kohlendioxid durch Senken bestehen noch beträchtliche Unklarheiten. Die Zuteilung von Emissionsanteilen, die Überwachung der Emissionen und die Durchsetzung der Einhaltung durch kleine mobile Verursacher wie private Kraftfahrzeuge wirft komplexe technische und verwaltungstechnische Fragen auf. Will die Gemeinschaft also einen wohlgedachten, schrittweisen Ansatz der Entwicklung des Handels mit Emissionen verfolgen, sollte sie sich anfangs auf große, standortfeste Kohlendioxidquellen konzentrieren, deren Überwachung und Kontrolle im System schon eher praktikabel ist. Kohlendioxidemissionen (CO₂) machen annähernd 80 %²⁹ der Emissionen von Treibhausgasen in der Gemeinschaft aus.

Ähnliche Orientierungen lassen sich in einigen Mitgliedstaaten wie auch im privaten Sektor beobachten. In Dänemark hat zum Beispiel das Parlament ein Gesetz beschlossen, das von einem nicht näher bezeichneten Zeitpunkt im kommenden Jahr an ein begrenztes System für den Handel mit CO₂-Quoten unter den größten Stromerzeugern einrichtet.³⁰ Verschiedene andere Mitglied-

²⁸ CO₂ (das wichtigste Treibhausgas), Stickoxyd, teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid.

²⁹ Technischer Bericht Nr. 19 der Europäischen Umweltagentur – Mai 1999: „Annual European Community Greenhouse Gas Inventory 1990–1996“.

³⁰ Das dänische Programm für den Emissionshandel wird per Gesetz Nr. 376 vom 2. Juni 1999 über Quoten für die Erzeugung von elektrischem Strom durchgeführt. Es soll bis zum 31. Dezember 2003 laufen, der Beginn steht noch nicht fest. Damit werden die Kohlendioxidemissionen von etwa 15 der größten Stromerzeuger erfaßt. Die Zuteilung der Emissionsanteile erfolgte frei nach historischen (tatsächliche Emissionen über einen Referenzzeitraum) als auch technischen Kriterien (die eine energieeffizientere Produktion begünstigen). Für den Fall, daß die Emissionen eines Produzenten dessen jährliche Emissionsanteile übersteigen, wird auf jede zusätzlich ausgestoßene Tonne CO₂ eine Geldstrafe

staaten befassen sich eingehend mit der Frage der Schaffung von Regelungen für den Emissionshandel in ihren Ländern noch vor 2008. So sind einzelne Unternehmen, Branchen- bzw. sogar branchenübergreifende Verbände derzeit dabei, entsprechende Systeme zu erarbeiten.

4. Die Rolle der europäischen Gemeinschaft

4.1. Das wirtschaftliche Argument für den Handel mit Emissionen in der EU

Wie bereits angemerkt, erhöhen sich die potentiellen Einsparungen aus dem Handel mit Emissionen, je größer der Anwendungsbereich eines solchen Handelssystems ist. Schätzungen zufolge könnten der gemeinschaftsweite Emissionshandel im Bereich der Energieproduzenten und energieintensiven Branchen die Kosten für die Umsetzung der Kyoto-Verpflichtungen der Gemeinschaft im Vergleich zu einzelstaatlichen Programmen, die keinen grenzüberschreitenden Handel zulassen, um nahezu ein Fünftel senken. Dies entspricht einer potentiellen Kosteneinsparung von jährlich 1,7Mrd €. Minderkosten in diesem Umfang erhöhen die Wahrscheinlichkeit, daß wir unsere internationalen Verpflichtungen einlösen können. Ein gemeinschaftliches System für den Emissionshandel würde zu einem einheitlichen Preis für Emissionsanteile führen, die zwischen Unternehmen innerhalb des Systems gehandelt werden. Dadurch wären für alle Beteiligten in allen Mitgliedstaaten gleiche Voraussetzungen geschaffen, während bei eigenständigen nationalen Systemen Preisunterschiede zwischen den Systemen entstehen würden. Zum heutigen Zeitpunkt liegen keine Preisinformationen vor, die tatsächlichen praktischen Erfahrungen im Handel mit Treibhausgasemissionen entspringen. Unsere Überlegungen können demzufolge nur von empirischen Schätzungen geleitet sein. Diese weisen eine große Streuung auf, die von 5 € bis etwa 58 € je Tonne zwischen Industriestaaten gehandelten Kohlendioxidäquivalents reicht.³¹

4.2. Der Binnenmarkt

Auch wenn die Entwicklung des Handels mit Emissionen in der Gemeinschaft ein bedeutender Beitrag zum Schutz der Umwelt durch Begrenzung von Emissionen ist, gilt es unbedingt zu vermeiden, daß Handelsschranken, Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit für Unternehmen und Wettbewerbsverzerrungen entstehen, die dem Binnenmarkt Schaden verursachen würden. Der Handel mit Emissionen sollte deshalb Teil eines kohärenten Rahmens gemeinsamer und koordinierter Politiken und Maßnahmen zur Verringerung der

von 40 DKK (etwa 5,38 €) erhoben. Von der Kommission wird diese Regelung noch unter dem Aspekt der Vorschriften für staatliche Beihilfen geprüft.

³¹ Sogenannte „Anlage B-Länder“, womit Anlage B des Protokolls von Kyoto gemeint ist.

Treibhausgasemissionen und zur Umsetzung der Verpflichtungen von Kyoto sein. Mit der Entwicklung eines innergemeinschaftlichen Systems für den Emissionshandel, das die Regeln des lautereren Wettbewerbs im Binnenmarkt respektiert, wird die Gemeinschaft überdies dazu beitragen, etwaige Unvereinbarkeiten mit mehrseitigen Handelsabkommen zu vermeiden.

Die Industrie muß die Sicherheit haben, daß in allen Mitgliedstaaten eine faire Behandlung von vergleichbaren Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten gewährleistet ist. Faire Behandlung ist auch in bezug auf vergleichbare Unternehmen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten von Bedeutung. Ein ebenso wünschenswertes Ziel ist die größtmögliche Einfachheit der Regeln, an die sich Unternehmen in der ganzen Gemeinschaft zu halten haben. Ein einfaches Regelwerk würde die wirksame und effiziente Verwaltung und Durchsetzung eines jeglichen Programms für den Handel mit Emissionen erleichtern. In gewisser Weise allerdings müssen die Durchsetzung von Gleichbehandlung und besserer Überschaubarkeit auf der einen Seite und die Wahrung einer stärkeren Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten auf der anderen gegeneinander abgewogen werden.

Die Autonomie der Mitgliedstaaten würde es erforderlich machen, das Programm jedes Mitgliedstaates von Fall zu Fall beurteilen. Das jedoch wäre weniger überschaubar und komplizierter für die Unternehmen. Einige miteinander vergleichbare Unternehmen könnten in einzelstaatliche Programme für den Handel mit Emissionen einbezogen sein und andere nicht. Die beteiligten Bereiche könnten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein. Auch steht zu erwarten, daß die speziellen Vorschriften und Verfahren quer durch die Gemeinschaft voneinander abweichen. Ein derart aufgespaltener Markt könnte den Zielen des Binnenmarkts zuwiderlaufen, auch wenn unterschiedliche politische Konzepte aufgrund unterschiedlicher nationaler Prioritäten gerechtfertigt sein könnten.

5. Politikoptionen in Bezug auf den Umfang eines EG-Systems für den Emissionshandel

Die schwerste Aufgabe war es, einen Anfang zu machen und die zentrale Entscheidung zu treffen, welche Emissionsquellen von Anfang an in einem System des Emissionshandels erfaßt werden sollen.

5.1. Erfaßte Bereiche

Bei der Entscheidung, auf welche Bereiche sich der Handel mit Emissionen erstrecken soll, ist eine Reihe von Punkten zu beachten. Wichtige Kriterien sind dabei Umweltwirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, potentielle Auswirkungen auf den Wettbewerb, verwaltungstechnische Machbarkeit und etwaige alternative Politiken und Maßnahmen. Ein Anfang mit einer relativ kleinen Zahl von Branchen und Emissionsquellen, die bedeutenden Anteil an den

Gesamtemissionen haben und sich durch starke Unterschiede bei den Kosten für Emissionsminderungen auszeichnen, würde diese Kriterien weitgehend erfüllen. Die Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen³² und die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung³³ bieten einen brauchbaren Ausgangspunkt für die Festlegung der für das Handelssystem in Fragen kommenden Bereiche. Diese Richtlinien erfassen nicht sämtliche Bereiche, und auch kleinere Quellen innerhalb der erfaßten Bereiche sind nicht einbezogen. Eventuelle Wettbewerbsverzerrungen infolge der Auslassung einiger Bereiche bzw. kleineren Quellen unter den erfaßten Bereichen ließen sich in Grenzen halten, indem die am Emissionshandel nicht beteiligten Bereiche und Quellen gleichwertigen Politiken und Maßnahmen unterstellt werden.

Da der wirtschaftliche Nutzen des Handels aus Unterschieden resultiert, die zwischen den zum System gehörenden Unternehmen in bezug auf die Kosten der Emissionsminderung bestehen, wäre dies ein Argument zugunsten einer möglichst breiten und vielfältigen Einbeziehung von Bereichen. Es kann davon ausgegangen werden, daß der Emissionshandel vor allem für die Bereiche von Interesse ist, in denen die durchschnittlichen Kosten der Emissionsminderung am höchsten sind. Für die Begrenzung der Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung zwischen großen und kleinen Punktquellen sowie zwischen in den Handel einbezogenen und nicht einbezogenen Quellen ist es entscheidend, daß auf die nicht am Handel beteiligten Quellen strenge Politiken und Maßnahmen angewendet werden und diese Firmen die Möglichkeit erhalten, sich dem Handelssystem freiwillig anzuschließen.

5.2. Vielfalt innerhalb der Gemeinschaft

Entscheidend bei der Gestaltung des Emissionshandels innerhalb der Europäischen Gemeinschaft war die Frage, ob in der gesamten EU jeweils dieselben Bereiche am Handel teilnehmen sollten.

5.2.1. Ein gemeinsames Gemeinschaftssystem

Ein System des Emissionshandels, dessen Erfassungsbereich Gegenstand von Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene ist, würde optimale Bedingungen für die Wettbewerbsgleichheit der Beteiligten in den verschiedenen Mitgliedstaaten und allen Unternehmen größtmögliche Transparenz und Rechtssicherheit bieten. Darüber wäre mit einer solchen Lösung infolge der größeren Unterschiede bei den Emissionsminderungskosten zwischen den beteiligten

³² Richtlinie 88/609/EWG vom 24.11.1988, geändert durch Richtlinie 94/66/EWG vom 15.12.1994.

³³ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, hier insbesondere deren Anhang I.

Unternehmen ein beträchtlicher wirtschaftlicher Nutzen verbunden. Dies würde bedeuten, daß auf Gemeinschaftsebene ausdrücklich festgelegt werden muß, welche Bereiche in das Handelssystem einbezogen werden und welche Bereiche nicht dazu zählen.

5.2.2. Ein koordiniertes Gemeinschaftssystem

Bisher allerdings haben die einzelnen Mitgliedstaaten ein unterschiedlich starkes Interesse am Instrument des Emissionshandels an den Tag gelegt. Während einige die Diskussion gerade erst begonnen haben, sind andere bei der Vorbereitung konkreter Schritte bereits weit fortgeschritten. Es sieht nicht unbedingt danach aus, als wären alle Mitgliedstaaten bereit, sich an einem gemeinschaftlichen Programm vom selben Zeitpunkt an zu beteiligen. Ein zentrales Element der Debatte könnte daher die Frage betreffen, wie sich im Laufe der Zeit eine optimale Synchronisation der vor 2008 an einem Gemeinschaftssystem beteiligten Mitgliedstaaten sichern läßt. Hierfür kommen zwei Alternativen in Betracht, und zwar ein System mit „Einstiegsoption“ bzw. ein System mit „Ausstiegsoption“.

Die „Einstiegsoption“

Die erste Option würde ein gemeinsames System voraussetzen, das von allen Mitgliedstaaten vorab vereinbart wird und in das sie auf Wunsch „einsteigen“ könnten. Diese Option könnte als Übergangsetappe auf dem Weg zu einem gemeinsamen Gemeinschaftssystem fungieren, dem sich die Wirtschaftsbereiche der einzelnen Mitgliedstaaten allmählich anschließen. Für jedes koordinierte System wäre es indes von entscheidender Bedeutung, den Unternehmen, die im Wettbewerb mit Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten stehen, gleiche Voraussetzungen zu bieten. Aus diesem Grund wäre bei einer solchen differenzierten Umsetzungsstrategie ein beträchtlicher Aufwand bei der Koordinierung der wesentlichen Elemente erforderlich, was mit einer höchst komplexen Verwaltung verbunden wäre. In diesem Fall müßte die Gemeinschaft eine aktive Rolle bei der Beobachtung der Handlungen der Mitgliedstaaten und der Bewertung der wettbewerblichen Auswirkungen auf vergleichbare Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten übernehmen. Wenn die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Bereiche und Gase einbeziehen wollen, könnten sich daraus so vielfältige Kombinationen ergeben, daß Kohärenz und Transparenz nicht mehr gewährleistet sind.

Die „Ausstiegsoption“

Eine mögliche Alternative dazu wäre ein System mit „Ausstiegsoption“, bei dem die Gemeinschaft als Ganzes entscheidet, welche Bereiche vom Handelssystem grundsätzlich erfaßt werden. Daraufhin könnten einige

Mitgliedstaaten entscheiden, für einen begrenzten Zeitraum bestimmte Bereiche aus der Vereinbarung auszunehmen oder sich überhaupt nicht zu beteiligen. In diesem Szenario wären nicht so viele Variationen möglich. Gegenüber der "Einstiegsoption" hätte es den Vorteil größerer Einfachheit und Transparenz. Die Grundvoraussetzung für die Gewährung dieser „Einstiegs- bzw. Ausstiegsoptionen“ sollte sein, daß vom gemeinschaftsweiten System nicht erfaßte Bereiche durch andere Politiken und Maßnahmen reguliert werden, die eine zumindest vergleichbare wirtschaftliche Anstrengung hinsichtlich der Emissionsminderung erfordern.

5.2.3. EU-Erweiterung

Ein ebenso wichtiger Punkt ist die allmähliche Ausweitung des Systems bezüglich seines geographischen Geltungsbereichs, da wahrscheinlich in nicht zu ferner Zukunft neue Mitgliedstaaten der Europäischen Union beitreten werden. Jedes System sollte daher so angelegt werden, daß es sich im nachhinein anpassen und erweitern läßt. Nach Artikel 4 des Protokolls von Kyoto würde die „Lastenteilungsvereinbarung“ der EU im ersten Verpflichtungszeitraum (2008 bis 2012) durch eine EU-Erweiterung nicht angetastet werden. Über ein System der gegenseitigen Anerkennung inländischer Systeme ließe sich allerdings ein gewisser Spielraum für die Einbeziehung neuer EU-Mitgliedstaaten in ein Gemeinschaftssystem schaffen. In einem möglichen zweiten Verpflichtungszeitraum nach 2012 könnten neue Mitgliedstaaten in die gemeinsame Zielerfüllung durch die Mitgliedstaaten („EG-Bubble-Regelung“) integriert werden. Letztendlich müßte die Entwicklung eines gemeinschaftsweiten Systems dem besonderen Status von Nicht-EU-Ländern im Europäischen Wirtschaftsraum Rechnung tragen, die möglicherweise eigene Programme für den Emissionshandel haben oder eine Einbeziehung in das gemeinschaftsweite System wünschen. In diesem Zusammenhang würde die „Lastenteilungsvereinbarung“ für die 15 EU-Mitgliedstaaten bestehen bleiben, und es könnten weitere Möglichkeiten der Teilnahme am gemeinschaftsweiten System bzw. dessen Ausweitung durch gegenseitige Anerkennung ergründet werden.

6. *Politikoptionen im Zusammenhang mit der Erstzuteilung von Emissionsmengen*

Bevor der Handel als solcher stattfinden kann, müssen die Emissionsanteile zuwiesen werden. Die Politikoptionen im Zusammenhang mit der Erstzuweisung betreffen drei Ebenen: die Verteilung auf einbezogene und nicht einbezogene Teile der Volkswirtschaft, die Verteilung auf beteiligte *Bereiche* und die Verteilung auf Unternehmen. Auf allen drei Ebenen existiert eine gemeinschaftliche Dimension, die jedoch auf verschiedenen Wegen gesichert werden kann.

6.1. Festlegung der Gesamtzuteilung für die auf Ebene der Gemeinschaft und auf Ebene der Mitgliedstaaten einbezogenen Bereiche

Eine kritische Aufgabe besteht in einer gerechten Lastenteilung zwischen den in den Emissionshandel einbezogenen Bereichen bzw. Akteuren und den nicht Beteiligten.³⁴ Die Erstzuweisung muß nicht bedeuten, daß jedes Unternehmen im Zeitraum 2008-2012 seine Emissionen um 8 % senken muß, um der für die gesamte EU im Protokoll von Kyoto festgelegten Verpflichtung zur 8 %igen Reduzierung zu entsprechen, oder daß die einzelnen Mitgliedstaaten die in der „Lastenteilungsvereinbarung“ festgelegten Werte erreichen müssen. Ganz eindeutig wäre in bestimmten Bereichen (z. B. Verkehrswesen) eine Reduzierung um 8 % ein mit extrem hohen Kosten verbundenes Ziel. Für andere Bereiche wiederum könnte eine solche Zielsetzung mit relativ geringem Kostenaufwand zu erfüllen sein. Der Volkswirtschaft insgesamt entstehen geringere Kosten, wenn die Bereiche mit den niedrigsten Kosten den größten Beitrag liefern.

Im Zeitraum 2008–2012 müssen Mitgliedstaaten, die ein eigenes Handelssystem entwickeln, endgültig festlegen, wieviele Tonnen in das System für den Handel mit Emissionen eingehen und wieviele Tonnen Emissionsreduktion durch sonstige Politiken und Maßnahmen erreicht werden sollen. Analog dazu müßte vor 2008 selbst bei einem gemeinschaftlichen System für den Emissionshandel, das gemeinsam festgelegte Bereiche erfaßt, eine im voraus bestimmte Zahl von Emissionsanteilen in das Handelssystem jedes Mitgliedstaats einbezogen werden.

Nach 2008 müßten sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der „Lastenteilungsvereinbarung“ darauf einigen, welche Mengen den in den Handel einbezogenen Bereichen in jedem Mitgliedstaat zugeteilt werden und welcher Anteil der Emissionsreduktion durch sonstige Politiken und Maßnahmen erreicht werden soll. Damit wäre ein überschaubarer Rahmen gegeben, in dem die Mitgliedstaaten Emissionsmengen auf Unternehmen in ihrem Hoheitsgebiet verteilen könnten.

6.2. Die Zuweisung von Emissionsanteilen durch Mitgliedstaaten an die Unternehmen

6.2.1. Allgemeiner Ansatz

Die Art und Weise der Zuweisung hat keinen Einfluß auf die Umweltwirksamkeit. Trotzdem stand zu erwarten, daß sich die Verhandlungen über die Zuweisung von Emissionsanteilen nicht einfach gestalten werden. Unter dem

³⁴ Eine derartige gerechte Lastenteilung muß auch im Hinblick auf alle anderen Politiken und Maßnahmen festgelegt werden.

Druck divergierender Interessen können einige Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen (und/oder bei bestimmten Unternehmen) ein aktiveres Vorgehen als anderswo wünschen. So können sie zum Beispiel darauf hinwirken, bestimmte Bereiche vom Erbringen eines Beitrags zum gemeinsamen Ziel auszunehmen oder aber diesen Bereichen wenig anspruchsvolle Ziele zu setzen. Dies könnte dann für Konkurrenzunternehmen in anderen Mitgliedstaaten Anlaß zur Beschwerde sein. Nach dem Gemeinschaftsrecht könnten solche Fragen unter die bestehenden Bestimmungen über staatliche Beihilfen und unter die Binnenmarktvorschriften fallen, da sie im wesentlichen eine potentiell wettbewerbsverzerrende Unterstützung bestimmter Bereiche oder Unternehmen betreffen. Die Kommission muß die ihr laut EG-Vertrag übertragenen Aufgaben der Gewährleistung eines lauterer Wettbewerbs und der Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt erfüllen. Sollte sich die Gemeinschaft auf die Höhe der Emissionsmengen für die am Handel beteiligten Bereiche in jedem Mitgliedstaat einigen können, würden möglicherweise zu Verzerrungen führende Zuteilungen für einzelne Bereiche oder Unternehmen weitestgehend begrenzt.

6.2.2. Zentrale Probleme

Ein wichtiger Punkt betrifft das Thema einer möglichen Diskriminierung von „ausländischen“ Akteuren. Grundsätzlich sollten die Mitgliedstaaten ein identisches Zuteilungssystem für alle in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Unternehmen anwenden. Eine weitere grundlegende Frage zur Einschätzung durch die Kommission hat die Methode der Zuteilung betreffen. Im Grunde gab es zwei Möglichkeiten: die Versteigerung oder die unentgeltliche Zuteilung. Im Kontext des Handels mit Emissionen wurde letztere häufig als „Besitzstandsregelung“³⁵ bezeichnet. Möglich ist auch eine Kombination dieser beiden Zuteilungsmethoden, wie auch sehr unterschiedliche Wege für die Umsetzung jeder dieser Methoden existieren. Ist jedoch der Gesamtanteil der in den Emissionshandel einzubeziehenden Bereiche festgelegt, so wirkt sich das Verfahren der Zuweisung nicht auf die Umweltwirksamkeit aus, die vom Gesamtanteil sowie der Wirksamkeit der Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren abhängt. Technisch gesehen sind regelmäßige Versteigerungen vorzuziehen, da sie allen Unternehmen eine gleiche und faire Chance auf den transparenten Erwerb der gewünschten Emissionsanteile bieten. Bei der Versteigerung findet das Verursacherprinzip Anwendung. Die von den Regierungen erwirtschafteten Erträge könnten auf vielerlei Weise zurückgeführt werden, wobei sich der Gesamtertragseffekt auch als neutral erweisen kann oder die Erträge zur Förderung von auf Energieeffizienz gerichteten Investitionen,

³⁵ Streng genommen bezieht sich ein „Besitzstandsrecht“ nicht auf den Begriff der unentgeltlichen Zuteilung realisierbarer Aktiva, sondern vielmehr auf ein historisches Recht auf Ausübung einer bestimmten Handlung, zum Beispiel eines Stimmrechts, das auf Nachfolger übertragen werden kann bzw. für die Dauer der Existenz einer Rechtskörperschaft bei dieser verbleibt, über diese vorbestimmten Grenzen hinaus jedoch nicht übertragbar ist.

von Forschung und Entwicklung bzw. staatlichen Investitionen in andere Programme zur Minderung von Treibhausgasemissionen verwendet werden. Die Versteigerung erspart die schwierige und politisch heikle Entscheidung darüber, welche Menge jedem in das Handelssystem einbezogenen Unternehmen zustehen soll. Die Versteigerung kann auch neuen Marktteilnehmern faire Bedingungen sichern, da ihnen die gleiche Möglichkeit wie den bereits bestehenden Firmen gegeben war, die benötigten Emissionsanteile zu erwerben. Allerdings könnten Unternehmen einwenden, daß eine Versteigerung erfordern würde, Vorauszahlungen auf etwas zu leisten, für das in der Vergangenheit nicht bezahlt wurde. Bei der Besitzstandsmethode hingegen wird etwas, das einen Wert repräsentiert, unentgeltlich abgegeben. Die Grundlage für die unentgeltliche Zuteilung kann unterschiedlich sein. Ein rein historischer Ansatz, z. B. gestützt auf die Emissionsmengen von 1990 wie beim Protokoll von Kyoto, würde diejenigen belohnen, die zum damaligen Zeitpunkt die größten Emissionen verursachten, und diejenigen bestrafen, die bereits vor 1990 frühzeitig Maßnahmen ergriffen hatten. Eine verfeinerte Form der Besitzstandsmethode wäre die unentgeltliche Zuteilung auf der Grundlage von Leistungsstandards bzw. Eckwerten. Welche Methode hier auch gewählt wurde – die unentgeltliche Zuteilung sollte nicht unbedingt als eine unkomplizierte Alternative angesehen werden. Eine entscheidende Frage, die es zu erörtern galt, ob die Gemeinschaft eine der beiden Optionen durchsetzen oder es den Mitgliedstaaten überlassen soll, Emissionsanteile entweder zu versteigern oder unentgeltlich zu vergeben. Ein Unternehmen, das in einem bestimmten Mitgliedstaat seine Emissionsanteile per Versteigerung erwerben muß, kann sich gegenüber einem Mitbewerber in einem anderen Mitgliedstaat, dem die Emissionsanteile nach dem Besitzstandsansatz unentgeltlich zugeteilt wurden, benachteiligt fühlen. Auch durch eine in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabte Besitzstandsregelung könnten sich Unternehmen gegenüber Mitbewerbern im Nachteil sehen und können Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Ungeachtet einer von den Unternehmen eventuell empfundenen Diskriminierung schließt es das Gemeinschaftsrecht nicht aus, daß Mitgliedstaaten ihre „eigenen“ Unternehmen oder in ihrem Hoheitsgebiet angesiedelte Unternehmen benachteiligen, solange keine grundsätzliche Diskriminierung von in „ausländischem“ Besitz befindlichen Quellen oder neuen Marktteilnehmern aus dem Ausland nachweisbar ist. Im letztgenannten Fall kann eine solche Diskriminierung Probleme im Hinblick auf staatliche Beihilfen aufwerfen.

6.3. „Neue Marktteilnehmer“

Neu hinzukommende Unternehmen verdienen besondere Erwähnung, da für den Fall, daß Emissionsanteile auf Grundlage der Besitzstandsmethode zugewiesen werden, denjenigen Unternehmen, denen nicht gleich zu Beginn Emissionsanteile unentgeltlich zugeteilt wurden, dennoch die Möglichkeit gegeben sein

muß, beim Eintritt in den Markt auf einfache Weise Emissionsanteile zu erwerben. Aus diesem Grund sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß Emissionsanteile für neue Marktteilnehmer zu gleichen Bedingungen bereitstehen, wobei es sich um „ausländische“ Unternehmen handeln kann, die in den Markt eintreten möchten.³⁶

Am einfachsten wäre dies zu bewerkstelligen, wenn die Mitgliedstaaten Emissionsanteile für neue Marktteilnehmer zu ähnlichen Bedingungen zuweisen würden wie für bereits ansässige Unternehmen. Die verbreitete Auffassung, daß neue Marktteilnehmer durch eine Zuteilung von Emissionsanteilen auf Besitzstandsgrundlage stets benachteiligt werden, läßt sich jedoch in Frage stellen. Unter Umweltschutzaspekten macht es keinen wirklichen Unterschied, ob ein bestehendes Unternehmen seine Emissionen infolge gesteigerter Produktion erhöht oder ob ein neu hinzukommendes Unternehmen diesen zusätzlichen Ausstoß verursacht. In beiden Fällen sind höhere Emissionen die Folge. Im Gegensatz zu etablierten Unternehmen haben neue Firmen vor Einführung des Emissionshandelssystems noch keine Investitionen getätigt, so daß ihnen keine Kosten durch „stranded assets“ (d.h. bereits getätigte Investitionen in Unkenntnis späterer Maßnahmen seitens der Politik) entstehen.

Ein weiterer Aspekt bei der Frage neuer Marktteilnehmer sind die „Opportunitätskosten“. Auch wenn bereits ansässige Unternehmen auf Besitzstandsgrundlage Emissionsanteile erhalten, ist die Inanspruchnahme dieser Anteile nicht unentgeltlich. Nutzt ein Unternehmen seine Anteile selbst, so entgehen ihm die Einnahmen aus einem potentiellen Verkauf dieser Anteile. Das Unternehmen sollte diese entgangenen Einnahmen daher in seine Produktionskosten einbeziehen. Aus diesem Blickwinkel haben also die ansässigen Unternehmen gegenüber neuen Marktteilnehmern keinen Wettbewerbsvorteil. Auch wenn die ansässigen Unternehmen also über etwas verfügen, was neue Marktteilnehmer erst erwerben müssen, so sind sie doch deswegen keine besseren oder effizienteren Produzenten als vorher. Andererseits steht neuen Marktteilnehmern vielleicht ein beschränkterer Kapitalzugang offen als ansässigen Unternehmen, die realisierbare Aktiva erhalten haben, und in dieser Hinsicht können neue Marktteilnehmer benachteiligt sein. Außerdem birgt ein System, das nur eine begrenzte Anzahl von Unternehmen aus einem einzigen Bereich einbezieht, die Gefahr einer Marktbeeinflussung. Die ansässigen Unternehmen könnten Emissionsanteile „horten“, um so den Zugang zum Markt zu erschweren. Dieses Risiko verringert sich jedoch, je mehr Beteiligte in das System des Emissionshandels einbezogen werden.

³⁶ Gemäß EG-Vertrag sind nicht nur diskriminierende Maßnahmen verboten, sondern alle Maßnahmen, mit denen die Tätigkeiten von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten verboten oder anderweitig behindert werden, selbst wenn diese Maßnahmen gleichermaßen für heimische Unternehmen und Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten gelten.

7. Politikoptionen im Hinblick auf Synergieeffekte mit sonstigen Politiken und Massnahmen

Noch immer bedarf der Klärung, in welcher Hinsicht jeweils technische Regulierung, Besteuerung oder Umweltvereinbarungen als Ersatz bzw. als Ergänzung für ein neues Instrument des Emissionshandels in Frage kämen.

7.1. Der Bezug zu technischen Vorschriften

Technische Vorschriften sind das am weitesten verbreitete umweltpolitische Instrument in der Europäischen Union. Sie haben sich bei der Reduzierung der Umweltverschmutzung als wirksam erwiesen, auch wenn zur Zeit heftig darüber debattiert wird, wie sich das aktuelle Regelwerk der Umweltschutzgesetzgebung kostenwirksamer gestalten ließe, insbesondere in Kombination mit wirtschaftspolitischen Instrumenten. In der Praxis erfassen die derzeitigen technischen Vorschriften hauptsächlich andere Schadstoffe als Kohlendioxid, und der Handel mit Kohlendioxidemissionen würde die technischen Vorschriften in bezug auf solche anderen Schadstoffe nicht beeinträchtigen. Alternativ dazu ließen sich die technischen Vorschriften bei Nichtzustandekommen des Handels mit Emissionen spezifischer an Treibhausgase und Klimaänderung anpassen.

Vorschriften über umweltschädigende Emissionen von Industrieanlagen („Punktquellen“)

Zu den wichtigsten Instrumenten der technischen Vorschriften für Industrieanlagen zählen die Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen³⁷ und die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU).³⁸ Die technischen Normen basieren auf den sogenannten „besten verfügbaren Techniken“. Zwar stehen im Mittelpunkt der IVU-Richtlinie speziell Stoffe, die der menschlichen Gesundheit oder der Umweltqualität schaden, doch erfaßt sie auch Treibhausgase, „die von der betreffenden Anlage in relevanter Menge emittiert werden können“. Die zuständigen Behörden erteilen Genehmigungen auf der Grundlage *unter anderem* von „Verbrauch an Rohstoffen und Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe (einschließlich Wasser) sowie Energieeffizienz...“. Die Einführung eines Systems für den Emissionshandel wird es erfordern, dessen Bezug zu den in die IVU-Richtlinie aufgenommenen Normen und Verfahren zu klären. Zum jetzigen Zeitpunkt

³⁷ Richtlinie 88/609/EWG vom 24.11.1988, geändert durch Richtlinie 94/66/EWG vom 15.12.1994.

³⁸ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

gestattet die IVU-Richtlinie keine Übertragung von Genehmigungen, doch müßte zwecks Einführung eines Systems für den Emissionshandel im Zusammenhang mit der IVU-Richtlinie den Genehmigungen, die die maßgeblichen Treibhausgase betreffen, der Status der „Handelbarkeit“ verliehen werden. Eine weitere Alternative wäre es, den Emissionshandel gänzlich von den genannten technischen Vorschriften, wie sie zur Zeit bestehen, zu trennen. Die für andere Schadstoffe als Treibhausgase bereits geltenden technischen Normen würden dann unangetastet bleiben. Dessen ungeachtet könnten technische Normen für Treibhausgase immer noch als Mindestanforderungen gelten. Darüber hinaus ließe sich das Konzept der „besten verfügbaren Techniken“ als brauchbares Element im Prozeß der Erstzuteilung nutzen, insbesondere was die Zuteilung von Emissionsanteilen nach der Besitzstandsmethode betrifft. Die Informationen über die „besten verfügbaren Techniken“ in bestimmten Bereichen könnten dann ebenso wie Eckdaten und historische Emissionsdaten als technisches Kriterium herangezogen werden.

Produktnormen („diffuse Quellen“)

Technische Vorschriften für Produkte werden in der Klimapolitik auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen, und zwar ungeachtet dessen, ob eine Regelung für den Handel mit Emissionen eingeführt wird. Insbesondere trifft dies auf Emissionen der Bereiche Privathaushalte und Verkehr zu, die von einem System für den Handel mit Emissionen zumindest anfänglich nicht erfaßt werden. Besonderes Augenmerk wird darauf zu richten sein, wie sich energieeffiziente Produkte bedeutend schneller einführen lassen, insbesondere durch technische Normen, wirtschaftliche und steuerliche Anreize, freiwillige Initiativen der Industrie und Umweltvereinbarungen und durch bessere Information der Verbraucher wie Öko-Kennzeichnungen.

7.2. Der Bezug zur Energiebesteuerung

Bei der Energiebesteuerung waren in den vergangenen Jahren auf Gemeinschaftsebene kaum Fortschritte zu verzeichnen. Dennoch haben immer mehr Mitgliedstaaten den Geltungsbereich der Energiesteuern auf nationaler Ebene vom Mineralöl auf konkurrierende Energieträger wie z.B. die Elektrizität ausgedehnt und haben die Mindeststeuersätze für Mineralöl angehoben. Die Energiebesteuerung und der Emissionshandel sollten so gestaltet werden, daß sie als einander ergänzende Instrumente die Gesamtheit der Emissionen abdecken. Zusätzliche Energiesteuern³⁹ könnten gezielt kleinere oder diffuse

³⁹ Im Gemeinschaftsrahmen „zusätzlich“ zu den bestehenden Vorschriften der Gemeinschaft zur Mineralölbesteuerung, wie im Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung

Quellen erfassen, deren Emissionen nur schwierig oder mit hohen Kosten zu überwachen sind. Ebenso könnten Energiesteuern auf Emissionen im Zusammenhang mit prozeßunabhängig entstehenden Kosten, wie beispielsweise für die Heizung von Industrie- und Geschäftsgebäuden, konzentriert werden, da diese nicht dem gleichen internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Der Emissionshandel wiederum ließe sich stärker auf aus der Produktion von Waren herrührenden Emissionen in Bereichen (verarbeitende Industrie) anwenden, die einem scharfen internationalen Wettbewerb unterliegen. In diesem Zusammenhang sei besonders vermerkt, daß sich der Handel mit Treibhausgasemissionen dadurch von der Besteuerung unterscheidet, daß das Verhalten der privaten Unternehmen in allen Teilen der industrialisierten Welt mehr oder weniger gleich wäre, was eventuelle negative Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit stark einschränkt. Die Kombinierbarkeit dieser beiden Instrumente sollte weiter untersucht werden.

7.3. Die Sicherung von Ausgewogenheit zwischen dem Emissionshandel und sonstigen Politiken und Maßnahmen

Die Industrieunternehmen müssen darauf vertrauen können, ihren Mitbewerbern gegenüber gleich behandelt zu werden, und zwar insbesondere bei einem koordinierten Gemeinschaftssystem des Emissionshandels. In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, das Beobachtungssystem⁴⁰ entsprechend auszudehnen, um die Kostenbewertung von Politiken und Maßnahmen einzubeziehen, so daß Preisentwicklungen auf den Märkten des Emissionshandels sinnvoller verglichen werden können.

8. Einhaltung und Durchsetzung

8.1. Die Bedeutung strenger Vorschriften für Einhaltung und Durchsetzung

Die Stärke und Umweltwirksamkeit eines Systems für den Emissionshandel wird weitestgehend von den Durchführungsbestimmungen und einer konsequenten Durchsetzung abhängen. Die strenge Einhaltung und Durchsetzung der Vorgaben verfolgt den Zweck, das Vertrauen in das Handelssystem zu stärken, sein effizientes Funktionieren im Einklang mit den Regeln des Binnenmarkts zu sichern und gleichzeitig die Chancen für ein Erreichen der gewünschten Umweltergebnisse zu erhöhen.

Eine geeignete Beobachtung, Verfolgung und Berichterstattung sind Voraussetzungen dafür, daß ein gemeinschaftliches System für den Emissions-

der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen, KOM(97)30 endg. vom 12. März 1997, vorgesehen.

⁴⁰ Entscheidung 93/389/EWG des Rates vom 24. Juni 1993 über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft, geändert durch die Entscheidung 1999/296/EG des Rates vom 26.04.1999.

handel ordnungsgemäß funktionieren kann. Die Prüfung und Kontrolle der gelieferten Daten sollte alle Fälle von Nichteinhaltung aufdecken, woraufhin dann Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen sind. Zusätzlich zu dieser *Ex-post*-Prüfung und -Durchsetzung würde die Einführung harter Strafen eine abschreckende Wirkung zeitigen, die den Unternehmen Anreiz sein sollte, Verstöße zu vermeiden. Derartige Strafen sollten voraussehbar sein und die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften beträchtlich übersteigen. Des weiteren könnte der Handel mit Emissionen noch raschere Maßnahmen und *Ad-hoc*-Reaktionen bei Verletzungen der Vorschriften erfordern, die der Funktionsgeschwindigkeit eines Marktmechanismus besser entsprechen. Als besondere Strafe könnte auch der Ausschluß aus dem Handelssystem vorgesehen sein, beispielsweise bei wiederholter Nichteinhaltung. Der Erfolg bei der Einhaltung der Vorgaben des US-amerikanischen Handelsprogramms für Schwefel ist zum großen Teil auf das strenge Durchsetzungssystem zurückzuführen, das bei Nichteinhaltung drastische Strafen vorsieht.

8.2. Einhaltung und Durchsetzung gegenüber den Unternehmen

In der Europäischen Union erfolgen Kontrolle und Durchsetzung der Einhaltung der gemeinschaftlichen Umweltgesetzgebung durch Unternehmen im allgemeinen durch die Mitgliedstaaten. Auch im Falle des Emissionshandels sollten in erster Instanz die Mitgliedstaaten für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmen in ihren Ländern verantwortlich sein. Die Unternehmen müßten die tatsächlichen Emissionen beobachten, diese den zuständigen nationalen Behörden melden und die gehandelten Emissionsanteile genau erfassen. Die Gesamtergebnisse sollten dann der Kommission mitgeteilt werden.

Zur Lösung dieser Aufgaben und zur Optimierung der Ergebnisse können verschiedene Wege gegangen werden. Um den Verwaltungsaufwand für das System des Emissionshandels zu reduzieren, könnten in den Mitgliedstaaten Betriebsprüfer aus der Privatwirtschaft in den Prüfungsprozeß einbezogen werden. Möglich wäre hier zum Beispiel die Übernahme eines Systems von Umweltprüfern, wie sie von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der gemeinsamen Kriterien nach dem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)⁴¹ zugelassen wurden. Eine weitere Möglichkeit zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit des Systems wäre eine zusätzliche, auf Gemeinschaftsebene vorgenommene Prüfung der Emissionen der in den einzelnen Mitgliedstaaten am Handel beteiligten Bereiche. Eine dringende Voraussetzung für das Funktionieren eines Systems für den Emissionshandel ist die geeignete Durchsetzung der Vorschriften gegenüber

⁴¹ Erordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung.

den beteiligten Unternehmen. Eindeutig befinden sich hier die Mitgliedstaaten in der besten Position, um Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber den Unternehmen, die am Handel teilnehmen, zu ergreifen. Ein Gemeinschaftssystem für den Emissionshandel sollte Mindeststrafen vorsehen, die Mitgliedstaaten gegen nicht regelkonform handelnde Unternehmen verhängen müssen. Von Bedeutung wäre es hier, „Schiebereien“ zu verhindern, damit ein Unternehmen, daß in mehreren Mitgliedstaaten tätig ist, seine Emissionsanteile nicht zwischen Quellen in verschiedenen Mitgliedstaaten übertragen kann, um die Einhaltung in einem Mitgliedstaat mit schärferen Strafen auf Kosten der Einhaltung in einem anderen Mitgliedstaat mit einem weniger strengen Durchsetzungssystem zu gewährleisten. Derartige Übertragungen könnten die Aussichten eines Mitgliedstaats, seine Gesamtemissionsmengen im Rahmen des Handelssystems einzuhalten, gefährden. Letztendlich könnten sie selbst die Gesamteinhaltung der internationalen Verpflichtungen einer Vertragspartei nach dem Protokoll von Kyoto in Frage stellen.

8.3. Einhaltung und Durchsetzung gegenüber den Mitgliedstaaten

Gegenwärtig gründet sich die Rolle der Gemeinschaft bei der Einschätzung, inwieweit die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nach dem Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen und dem Protokoll von Kyoto nachkommen, auf die Entscheidung über ein Beobachtungssystem⁴², die eine Beobachtung der Treibhausgasemissionen der Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene vorsieht, basierend auf den aggregierten Daten je Mitgliedstaat. Bei einem gemeinschaftsweiten System des Emissionshandels würde die Möglichkeit, gegen Mitgliedstaaten Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, zusätzliche Garantien bieten. Der EG-Vertrag⁴³ ibt der Gemeinschaft das Recht bzw. verpflichtet sie sogar, gegen einen Mitgliedstaat bei erwiesener Nichteinhaltung Maßnahmen zu ergreifen, sofern dafür eine entsprechende Rechtsgrundlage besteht (z.B. eine EG-Verordnung, Richtlinie oder Entscheidung). In einem solchen Fall kann die Kommission auf eigene Initiative oder auf Grundlage der Beschwerde einer Person oder eines Rechtsträgers ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat einleiten. Ebenso kann ein Mitgliedstaat gegen einen anderen Mitgliedstaat Klage einreichen. Kann im Laufe des Verfahrens keine befriedigende Lösung erzielt werden, wird der Fall zur Entscheidung an den Europäischen Gerichtshof verwiesen. Seit 1993 hat der Europäische Gerichtshof die zusätzliche Möglichkeit, Mitgliedstaaten, die einer Entscheidung des Gerichtshofs zuwiderhandelten, Geldbußen und Zwangsgelder zu verhängen..Dies ist mit weiteren Verfahren verbunden, die

⁴² Entscheidung 93/389/EWG des Rates vom 24.06.1993 über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft, geändert durch die Entscheidung 1999/296/EG des Rates vom 26.04.1999.

⁴³ Artikel 226 und 227 EG-Vertrag (ex-Artikel 169 und 170).

zeitaufwendig sind. Die Existenz solcher Geldstrafen hat jedoch einen wirksamen Abschreckungseffekt und hat sich in der Praxis als Anreiz zur Erfüllung von Umweltauflagen ausgesprochen gut bewährt.

Fazit

Die Einführung dieses neuen umweltrechtlichen Instrumentes ist zu begrüßen. Der Emissionhandel ist unter der Voraussetzung klarer Zielvorgaben, angemessener Kontrolle und Sanktionierung ein zielführendes Instrument, das Massnahmen des Klimaschutzes dort nahe legt, wo sie am kostengünstigsten erbracht werden können. Hiermit wurde ein seit langem gerade von Seiten der Industrie gefordertes, effizientes, marktwirtschaftliches Klimaschutzinstrument eingeführt, mit dem im Vergleich zu alternativen Instrumenten deutliche Kosteneinsparungen erzielt werden können. Die mitgliedstaatliche Aufgabe besteht in der Vorgabe eines allgemeinen klar kalkulierbaren Rahmens. Zudem sind die mit der Einführung des Emissionhandels verbundenen Probleme nicht spezifisch für dieses Instrumentarium, sondern fallen bei nahezu jeder umweltpolitischen Regulierung an. Entscheidend für die ökologische Wirksamkeit des Emissionhandels bleibt einzig die Höhe des Emissionbudgets.

HORVÁTH SZILVIA

EMISSZIÓKERESKEDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

(Összefoglalás)

A 2005. január 1-jével hatályba lépő, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 222003/87/EK irányelv értelmében az Európai Unió újabb környezetpolitikai eszközzel kíván megfelelni a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt emissziócsökkentési (CO₂-kibocsátási) kötelezettségének. Az új környezetvédelmi eszköz lényege, hogy a kereskedelemben résztvevő államok, jelen esetben az Európai Unió tagállamai, a saját nemzeti kiosztási terveikben foglalt kibocsátási egységeiket szétosztják az irányelv hatálya alá eső vállalatok között, amelyek csak abban az esetben léphetik túl a megkapott kibocsátási egységnek megfelelő kibocsátást, ha a meglévő egységeikhez tényleges kibocsátásuknak megfelelő mennyiségű további egységet vásárolnak. Ezzel lehetővé válhat, hogy az adott tagállam és ezáltal maga a Közösség se lépje túl a Kiotói Jegyzőkönyvben vállaltakat. Ugyanakkor ez az Európában új környezeti eszköz lehetőséget ad arra, hogy a legnagyobb kibocsátókat is kibocsátáscsökkentő technológiák bevezetésére ösztönözze, hiszen a további egységek vásárlása – a piactól függően – további költségeket jelentenek a számukra. Tekintettel arra, hogy a várhatóan 2008-ban az emissziókereskedelem immáron nemzetközi szinten is megkezdődhet, mindenképpen jelentős előnyt jelenthetnek a tagállamok részére az ezt megelőzően a közösségi végrehajtás során gyűjtött tapasztalatok.

Jelen tanulmány az új intézmény bevezetésének előzményeire és a bevezetéssel kapcsolatosan felmerülő jogi problémákra igyekszik rávilágítani.

